

# Fornuft og følelse

*En studie av kommunesammenslåingen  
mellom Ølen og Vindafjord*

Jan Andre Endresen



Masteroppgave ved Institutt for Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2014



# **Fornuft og følelse**

En studie av kommunesammenslåingen mellom Ølen og Vindafjord

**Jan Andre Endresen**

**Masteroppgave i Statsvitenskap**

**Universitetet i Oslo**

**Mai 2014**

© Jan Andre Endresen

2014

Fornuft og følelse

Jan Andre Endresen

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

# Sammendrag

Denne oppgaven tar for seg sammenslåingen mellom Ølen og Vindafjord som ble sluttført 1. januar 2006. Sammenslåingen er en av få frivillige som er gjennomført de siste årene. Oppgaven ser på hvordan sammenslåingen ble initiert, gjennomført og hvilke effekter sammenslåingen har hatt. Det teoretiske bidraget i oppgaven består av relevant forskning rundt kommunestørrelse og ulike dimensjoner ved kommunen. Tidligere forskning viser blant annet at små kommuner sliter med å etablere gode fagmiljø i tjenestene.

Den lokale sammenslåingsdebatten i Ølen og Vindafjord hadde enkelte likhetstrekk med den som føres nasjonalt. I begge ser tjenestekvalitet ut til å stå sentralt. Den lokale debatten skilte seg fra den nasjonale ved at økonomi var et sentralt argument. Et argument som ble brukt mot sammenslåingen var at sammenslåingsspørsmålet ble tatt opp på feil tidspunkt.

Oppgaven avdekker at sammenslåingsprosessen i stor grad var en lokal prosess. Sammenslåingsprosessen ble planlagt, gjennomført og konsolidert lokalt uten stor innblanding fra verken stat eller fylkeskommune. Vellykkede grep i sammenslåingsprosessen synes å være bruk av folkemøter. Det var en tett dialog mellom kommunen og innbyggerne gjennom hele prosessen. Et feilgrep var at prosessen tok for lang tid.

Hovedfunnet i oppgaven er at den nye kommunen, Vindafjord, har fått en bedre økonomi enn de to gamle. Funn viser også at kommunen har fått styrket rettssikkerheten innen det kommunale barnevernet og en styrket rolle som samfunnsutvikler. En fare ved kommunesammenslåinger er at den politiske avstanden kan øke. Et vellykket grep for å motvirke det synes å ha vært opprettelsen av grendeutvalg. Utvalgene brukes aktivt som høringsorgan for kommuneledelsen. Tjenestene i kommunen har ikke blitt så kostnadseffektive som en gjerne kan forvente etter en sammenslåing. En årsak til det er at kommunen fremdeles har en relativt desentralisert tjenestestruktur.





# Forord

Arbeidet med masteroppgaven har vært lærerikt og spennende, men til tider også krevende. Flere må takkes for at jeg til slutt har kommet i mål. Først og fremst vil jeg takke min veileder Jan Erling Klausen. Han har ledet meg i rett retning når jeg har gått meg vill og kommet med oppmuntrende ord når frustrasjonen har vært stor. Jeg vil også takke alle informantene for at de har stilt opp. Samtalene var både hyggelige og lærerike. Jeg vil også takke administrasjonen i Vindafjord kommune for hjelp til å finne relevante dokument. Til slutt vil jeg takke min familie. De har alltid stilt opp for meg. En spesiell takk går til min søster Benedikte. Takk for oppmuntrende ord og kritisk gjennomlesning.

Jan Andre Endresen

Oslo, mai 2014

Antall ord: 26 265





# Innholdsfortegnelse

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 1   | Innledning.....  | 1  |
| 1.1 | Problemstilling.....   | 2  |
| 1.2 | Sammenslåingen av Ølen og Vindafjord.....                                      | 3  |
| 2   | Norsk kommunestruktur – Omdiskutert i 70 år .....                              | 5  |
| 2.1 | Argumenter .....   | 5  |
| 2.2 | Tilhengere og motstandere .....  | 9  |
| 2.3 | Kort oppsummert.....   | 10 |
| 3   | Teori .....  | 11 |
| 3.1 | Lokaldemokrati.....  | 11 |
| 3.2 | Økonomi .....  | 17 |
| 3.3 | Tjenester .....  | 19 |
| 3.4 | Rettssikkerhet .....   | 24 |
| 3.5 | Kommunen som samfunnsutvikler.....   | 26 |
| 4   | Data og metode.....  | 29 |
| 4.1 | Bakgrunnsmateriale .....   | 31 |
| 4.2 | KOSTRA .....   | 31 |
| 4.3 | Utvalg og intervju .....   | 32 |
| 4.4 | Validitet .....  | 33 |
| 4.5 | Reliabilitet .....   | 35 |
| 5   | Resultat.....  | 37 |
| 5.1 | Proessen i forkant av vedtak .....   | 37 |
| 5.2 | Selve sammenslåingsprosessen 2003-2006 .....                                   | 42 |
| 5.3 | Utfall.....  | 45 |
| 6   | Analyse.....   | 59 |
| 6.1 | Nasjonal og lokal debatt om kommunesammenslåing – Forskjeller og likheter..... | 59 |
| 6.2 | Sammenslåingsprosessen – Alene på veien.....                                   | 62 |
| 6.3 | Utfall.....  | 65 |
| 6.4 | Sammenfattende drøfting – Har sammenslåingen svart til forventningene?.....    | 74 |
| 7   | Konklusjon .....   | 78 |

| <b>Figurer</b>  | <b>Side</b> |
|---|-------------|
| Figur 5.1 Valgdeltakelse ved kommune- og fylkesvalg i Ølen og Vindafjord  | 47          |
| Figur 5.2 Driftsresultat i Ølen, Vindafjord (t.o.m. 2005) og Vindafjord (f.o.m. 2006)   | 48          |
| Figur 5.3 Driftsresultat i Ølen, Vindafjord (t.o.m. 2005) og Vindafjord (f.o.m. 2006) målt i prosent                                | 49          |
| Figur 5.4 Andel av bruttoutgifter brukt på administrasjon og styring for Ølen, Vindafjord (t.o.m. 2005) og Vindafjord (f.o.m. 2006) | 50          |
| Figur 5.5 Brutto driftsutgifter til barnehagesektoren i prosent av totale bruttodriftsutgifter                                      | 51          |
| Figur 5.6 Brutto driftsutgifter til grunnskoleopplæring i prosent av totale brutto driftsutgifter                                   | 51          |
| Figur 5.7 Brutto driftsutgifter til pleie- og omsorgstjenester i prosent av totale brutto driftsutgifter                            | 52          |
| Figur 5.8 Andel årsverk i brukerrettede i pleie- og omsorgstjenester m/ fagutdanning  | 53          |
| Figur 5.9 Antall ansatte i barnevernet med fagutdanning   | 55          |
| Figur 5.10 Netto driftsutgifter kultursektoren  | 57          |

| <b>Tabeller</b>   | <b>Side</b> |
|---|-------------|
| Tabell 5.1 Argumenter i den lokale sammenslåingsdebatten i Ølen og Vindafjord | 42          |
| Tabell 6.1 Lokaldemokratiske argument   | 65          |
| Tabell 6.2 Økonomiargument  | 67          |
| Tabell 6.3 Tjeneste argument  | 69          |
| Tabell 6.4 Rettssikkerhet argument  | 72          |
| Tabell 6.5 Samfunnsutvikling argument   | 73          |



# 1 Innledning

1. januar 2006 ble Ølen og Vindafjord kommune slått sammen til den nye kommunen Vindafjord. Tre år tidligere hadde et flertall av kommunenes innbyggere gitt sitt samtykke til sammenslåingen gjennom en folkeavstemning. Kommunene var forholdsvis like både i folketall og størrelse, og sammenslåingen kom i stand etter et lokalt initiativ. Sammenslåingen er ett av få eksempler på frivillig kommunesammenslåing de siste årene. I løpet av de siste ti årene er det kun gjennomført seks frivillige kommunesammenslåinger (Sandvik 2014).

Kommunesektoren gikk gjennom store forandringer etter andre verdenskrig. Kommunene fikk en stor rolle i den nye velferdsstaten. Kommunene skulle være effektive iverksettere av velferdspolitikken (Rose 2013:2-3). Regjeringen oppnevnte et utvalg, Schei-komiteen, som fikk i oppgave å vurdere om datidens kommunestruktur var egnet som iverksettere av velferdspolitikken. Utvalgets rapport førte til en innstilling (Stortingsproposisjon nr. 22 (1955-56)) som ga regjeringen makt til å endre kommunestrukturen med tvang. Resultatet ble at antall kommuner gikk fra 774 til 454 (Rose 2013:2-3). Siden den gang har det vært få endringer i antall kommuner i Norge. Etter Christiansen-utvalget leverte sin rapport i 1992 (NOU 1992) ble ”frivillighetslinjen” adoptert. Frivillighetslinjen innebærer at kommunesammenslåinger skal være forankret lokalt, for eksempel gjennom en folkeavstemning. Frivillighetslinjen har imidlertid ikke resultert i mange sammenslåinger. Gjennom det siste året har det vært tegn på at frivillighetslinjen svekkes. Tidligere i år la det regjeringsoppnevnte utvalget, ledet av Signy Vabo, frem sin rapport om den norske kommunestrukturen. En av anbefalingene i rapporten var at norske kommuner burde ha et befolkningsgrunnlag på 15-20 000 (Vabo 2014: 129-130). I forbindelse med arbeidet med en ny kommunereform uttalte kommunal og moderniseringsminister Jan Tore Sanner følgende:

”Det er 50 år siden forrige kommunereform og kommunene har fått betydelig større ansvar for velferdsoppgaver siden den gang. Samtidig har den statlige detaljstyringen økt, og kommunene har de senere år flyttet flere oppgaver ut av kommunen og inn i interkommunale samarbeid. Kanskje har politikernes ønske om å gi kommunene stort ansvar, vært større enn evnen til å ruste kommunene for oppgavene. Vi ønsker både å sette kommunene bedre i stand til å håndtere oppgavene de har, samt ruste dem for utfordringer og nye oppgaver som kommer i tiårene fremover” (Regjeringen.no 2014).

Sanner har tidligere åpnet opp for bruk av tvang for å gjennomføre sammenslåinger (Blindheim 2014). Det er også noe Arbeiderpartiet har åpnet for (Vegstein 2014). Det kan tyde på at det i de neste årene vil komme en rekke sammenslåinger, enten gjennom frivillige lokale prosesser eller ved tvang fra sentralt hold.

I denne oppgaven ser jeg på hvordan sammenslåingen mellom Ølen og Vindafjord var planlagt, gjennomført og hvilke konsekvenser den har fått. Det teoretiske grunnlaget i oppgaven er basert på eksisterende forskning om kommunestørrelse og trekk ved kommunen som lokaldemokrati, kommuneøkonomi, rettssikkerhet, og kommunen som tjenesteproducent og samfunnsutvikler. Teorikapittelet leder ut i en rekke forventninger og hypoteser som blir testet opp mot empirien i Vindafjord. Jeg har valgt å fokusere på tre deler av sammenslåingen. Først vil jeg gjennomgå sammenslåingsdebatten på nasjonalt nivå. Den blir deretter sammenlignet med den lokale debatten i Ølen og Vindafjord. Målet er å se om den lokale debatten avspeiler debatten på nasjonalt nivå. Selve sammenslåingsprosessen blir også redegjort for. Målet er å få et bilde av hvilke grep som viste seg å fungere, og hvilke som ikke fungerte. Senere blir hypotesene som fremmes i teorikapittelet, testet opp mot empirien i oppgaven. Det sentrale målet i oppgaven er å belyse hvilke forventninger, både positive og negative, som lå bak sammenslåingen, og om disse er innfridd i Vindafjord.

## 1.1 Problemstilling

I oppgaven ser jeg på tre ulike sider ved sammenslåingen mellom Ølen og Vindafjord kommune., og hver av disse leder ut i en problemstilling.

### 1. *Hvilke forventninger lå bak sammenslåingen i Ølen og Vindafjord?*

Sammenslåingen mellom Ølen og Vindafjord kommune er et sjeldent tilfelle av frivillig kommunesammenslåing. Det er derfor interessant å belyse hvorfor et flertall av kommunens innbyggere ønsket en sammenslåing. Hvilke argument ble brukt for sammenslåingen, og hvilke ble brukt mot? Dette kan si noe om hvilke forhåpninger som lå bak sammenslåingen. I analysedelen blir den lokale debatten i Ølen og Vindafjord kommune sammenlignet med den nasjonale debatten for å belyse likheter og forskjeller.

### 2. *Hvordan foregikk sammenslåingsprosessen i Ølen og Vindafjord?*

Siden det finnes få eksempler på kommunesammenslåinger de siste årene, er det få referanser og erfaringer å se hen til. I denne oppgaven skal jeg å se på hvordan selve sammenslåingsprosessen i Ølen og Vindafjord foregikk. Gode og dårlige eksempler på strategier og grep står sentralt.

### *3. Hvilken effekt har kommunesammenslåingen hatt?*

I teorikapittelet blir det fremmet en del hypoteser om hva som kan forventes av sammenslåingen, og disse er blant annet basert på tidligere forskning. Hypotesene blir testet opp mot empirien i oppgaven. Har sammenslåingen hatt den effekten vi kan forvente oss ut ifra teorien? Har sammenslåingen innfridd de forventningene som lå bak ønske om en sammenslåing?

## **1.2 Sammenslåingen av Ølen og Vindafjord**

Sammenslåingen mellom Ølen og Vindafjord ble sluttført 1. januar 2006. Både de og den nye kommunen er lokalisert i Rogaland fylke. Ølen ble en del av Rogaland i 2002 etter en folkeavstemning som ga flertall for flytting.

De to kommunene var nokså like med hensyn til areal og folketall. Per 1. januar 2004 hadde Ølen kommune 3426 innbyggere og Vindafjord hadde 4756. De siste ti årene hadde Ølen hatt en økning på 7 prosent i innbyggertallet, mens Vindafjord hadde hatt en nedgang på ca. 3 prosent. Det var en stor grad av interaksjon mellom de to kommunene. For eksempel pendlet en tredjedel av innbyggerne til den andre kommunen (Brandtzæg 2009:46).

Begge kommunene besto av flere bygder og tettsteder. I Ølen var det meste av det kommunale tjenestetilbudet og administrasjonen lokalisert i tettstedet med samme navn som kommunen. Ølen var, og er fremdeles, et sentralt tettsted for distriktet rundt. Vindafjord bar mer preg av å være en desentralisert kommune. Dette kan skyldes at kommunen består av fem tidligere kommuner som ble slått sammen til Vindafjord i 1965 (Brandtzæg m.fl. 2004:33). I motsetning til Ølen, var tjenestetilbudet i Vindafjord spredt på de forskjellige bygdene.

I 2001 engasjerte nabokommunene Ølen, Etne og Vindafjord Rogalandsforskning til å utrede hvilke muligheter som lå for interkommunalt samarbeid og sammenslåinger. Etne ønsket å utrede muligheten for et større samarbeid, mens de to andre kommunene ønsket en utredning som både så på samarbeid og sammenslåing (Brandtzæg m.fl. 2004:35). Rapporten

konkluderte med at for Ølen og Vindafjord ville en sammenslåing gi dobbelt så store innsparinger som et samarbeid. Et utvidet samarbeid mellom de tre kommunene, som innbefattet blant annet felles landbrukskontor, IKT-drift og barnevern, ville gi en årlig gevinst på 3,4 millioner kroner for kommunene (Laudal og Steineke 2001:3). Utover rent økonomiske gevinster, konkluderte utrederne med at et samarbeid ville kunne styrke kompetansen hos de ansatte, gi bedre rekrutteringsmuligheter og sørge for kvalitativt bedre tjenester (ibid). Utrederne mente imidlertid at en sammenslåing mellom Ølen og Vindafjord ville kunne gi en innsparing på 6,5 millioner kroner i året. En sammenslåing ville også kunne styrke profileringen av de to kommunene ved at det var én ordfører og én rådmann som uttalte seg på vegne av et større område (ibid).

I etterkant av at rapporten ble lansert, arrangerte formannskapene i Ølen og Vindafjord møter for å drøfte mulighetene for en sammenslåing. Kommunestyrene besluttet at rådmennene i de to kommunene skulle utrede om det var ønskelig å gå videre med en sammenslåing, og eventuelt videre prosessen. Våren 2002 vedtok de to kommunene å avholde en folkeavstemning om en eventuell sammenslåing. Folkeavstemningen ble avholdt 17. februar 2003 (Brandtzæg 2004 m.fl. 2005:36).

Valgdeltakelsen ved folkeavstemningen var litt over 50 prosent, noe som er en forholdsvis lav oppslutning. Det var et klart flertall for sammenslåing i Ølen (63,5 prosent), men i Vindafjord var det kun 4 stemmers overvekt for sammenslåing. Kort tid etter folkeavstemningen, ble det avholdt et felles møte mellom de to kommunestyrene. Fylkesmann Tora Aasland var ordstyrer på møtet. Hun presiserte viktigheten av en åpen og konstruktiv dialog, samt viktigheten av å få på plass en felles rådmann (Berge 2006:40). På møtet ble det bestemt at den nye kommunen skulle ha 33 kommunestyrerepresentanter og at det skulle være direktevalg av ordfører. Det ble også bestemt at det skulle opprettes en fellesnemnd med vide fullmakter og som skulle forberede sammenslåingen. Arbeidet skulle slutføres 1. 1.2006. Fellesnemnda besto av formannskapet fra Ølen og Vindafjord, der 7 representanter var fra Ølen og 9 fra Vindafjord. Senere ble det opprettet et arbeidsutvalg med ordfører og varaordfører fra de to kommunene. Utvalget tok over oppgaven med å slutføre sammenslåingen fra Fellesnemnda. Høsten 2003 ble det ansatt en egen prosjektleder for sammenslåingsprosessen. Prosjektlederen var eksternt rekruttert og skulle også bli rådmann i den nye kommunen.



## 2 Norsk kommunestruktur – Omdiskutert i 70 år

Rose og Pettersen (2003:241) mener det er to relevante spørsmål til motstanden mot kommunesammenslåing generelt: Hvem er motstanderne og hva begrunnes motstanden med? Den politiske debatten om kommunestruktur og kommunesammenslåing har pågått i mange år. Ulike regjeringer har fått overlevert rapporter om forslag til endring av kommunestrukturen. Av disse rapportene er Schei-, Christiansen- og Vabo-utvalgets rapporter de mest sentrale. I etterkant av Schei-utvalgets rapport ble det gjennomført omfattende sammenslåinger initiert fra sentralt hold. De siste 20 årene har det imidlertid kun vært gjennomført seks kommunesammenslåinger (Sandvik 2014). I Vabo-utvalgets første delrapport anbefales det at fremtidens kommuner har et befolkningsgrunnlag på minst 15-20 000 innbyggere. Dette begrunnes blant annet med at mange av de minste kommunene har for små fagmiljøer til å levere gode tjenester (Vabo 2014:129). Rapporten har ført til en intensivering av kommunestrukturdebatten og spørsmålet rundt kommunesammenslåinger er mer aktuelt enn på lenge.

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for argumenter som brukes for og imot kommunesammenslåing. Hvilken effekt er det sammenslåingstilhengerne håper på, og hva er det motstanderne frykter ved en kommunesammenslåing?

Det er to grunner til at jeg belyser den nasjonale kommunesammenslåingsdebatten. For det første ønsker jeg å sammenligne den nasjonale debatten som pågår i dag, med den lokale debatten som gjorde seg gjeldende i forkant av sammenslåingen i Ølen og Vindafjord. På hvilken måte samsvarer den lokale debatten med den nasjonale debatten? For det andre ønsker jeg å se på om forventningene til kommunesammenslåing i den nasjonale debatten er innfridd i sammenslåingen mellom Ølen og Vindafjord. Kildemateriellet i dette kapittelet er politiske erklæringer, nyhetsklipp og en undersøkelse som NIBR (2013) gjennomførte om de politiske standpunktene norske partier har til kommunesammenslåinger.

### 2.1 Argumenter

Et ofte brukt argument blant tilhengerne av kommunesammenslåing er at dette vil styrke lokaldemokratiet. Høyre mener at det å legge ned fylkeskommunen og desentralisere

oppgaver til kommunesektoren vil styrke lokaldemokratiet. De stiller imidlertid spørsmål ved om mange av dagens kommuner er robuste nok til å levere disse tjenestene. Senterpartiet mener utfordringen til små kommuner kan løses gjennom interkommunalt samarbeid (IKS). Høyre mener imidlertid at omfanget av IKS har skapt et demokratisk underskudd ved at den politiske kontrollen flyttes ut av kommunestyrene (Blåkå m.fl. 2013:40, Blindheim 2014). De ønsker primært kommuner som er robuste og sterke nok til å gjennomføre oppgavene selv. De argumenterer for at færre, men mer robuste kommuner med større ansvar og flere oppgaver enn i dag, vil styrke kommunesektoren (Politisk plattform 2013:47). Sveinung Rotevatn, stortingsrepresentant for Venstre, argumenterte i etterkant av valget for at tvangssammenslåing fra sentralt hold er nødvendig for å sikre og styrke lokaldemokratiet. Han mener at med færre kommuner kan flere oppgaver desentraliseres til kommunene og på den måten blir kommunene sterkere (NRK 2013b). Han mener at mange av de små kommunene ble etablert for å løse oppgaver som var aktuelle for 50 år siden, og ikke dagens oppgaver (NRK 2013a). Stortingsrepresentant for Senterpartiet, Kjersti Toppe, hevder imidlertid at sammenslåinger vil svekke lokaldemokratiet fordi det blir færre politikere per innbygger og dermed større avstand mellom innbygger og folkevalgt (Toppe 2013).

Argumentene om lokaldemokrati kan med andre ord oppsummeres slik: Tilhengerne mener at kommunesammenslåing styrker lokaldemokratiet fordi kommunene blir sterkere og mer robuste. Motstanderne mener derimot at sammenslåinger svekker lokaldemokratiet fordi det blir større avstand mellom innbygger og folkevalgt.

Etter andre verdenskrig tiltrådte Gerhardsen-regjeringen. Regjeringen skulle gjenreise landet og hadde ambisjoner om å bygge en velferdsstat. Kommunene ble sett på som en viktig iverksetter av de nye velferdstjenestene. Kommunesektoren hadde før krigen vært svært autonome, men ble i etterkrigstiden sterkt integrert med staten. Kommunene hadde på dette tidspunktet en svært anstrengt økonomi og var lite villig til å påta seg nye oppgaver (Hagen og Sørensen 2006:206). Etter krigen var det 754 kommuner i Norge, der 285 av disse hadde under 2 500 innbyggere. Det ble reist spørsmål om kommunesektoren var robust nok til å iverksette de nye velferdsoppgavene. I 1946 satte derfor regjeringen ned et utvalg som skulle vurdere dette, Schei-komiteen. Komiteen jobbet over flere år og la frem sin rapport i 1965 (Rose 2013:3). Rapporten konkluderte med at mange av datidens kommuner ikke hadde økonomisk evne til å gjennomføre oppgavene sine:

”Et absolutt vilkår for at det kommunale selvstyre skal virke etter sin hensikt – den best mulige utbygging av landet – er at kommunene har den nødvendige økonomiske evne. De må kunne gjennomføre de oppgaver som staten til enhver tid finner det formålstjenlig å legge på dem, og de må ha tilstrekkelige midler til å utvikle eget initiativ.”  
(Kommuneinndelingskomiteen 1956:20).

Den gang ble sammenslåinger sett på som en forutsetning for at kommunesektoren kunne tildeles nye oppgaver. Komiteens arbeid førte til stortingsproposisjon nr. 22 (1955-56). Proposisjonen ga regjeringen fullmakt til å tvangssammenslå kommuner. I en tiårsperiode fra 1957 ble antall kommuner redusert fra 774 til 454. Kommunene skulle være en del av den nye velferdsstaten og være bærekraftige slik at nasjonale mål kunne gjennomføres.

I etterkant av sammenslåingene gikk debatten om hvilken funksjonsdeling det skulle være mellom de ulike forvaltningsnivåene. Selv om antall kommuner var blitt betydelig redusert, var det fremdeles mange små kommuner i Norge. Over halvparten av norske kommuner hadde under 5 000 innbyggere (Rose 2013:3).

På 70-tallet ble fylkeskommunen opprettet som et nytt forvaltningsnivå. I 1975 ble det første fylkestingsvalget gjennomført og i 1977 fikk fylkeskommunen inntekt i form av en direkte skatt. Staten hadde med dette et nivå mellom stat og kommune. Det store befolkningsgrunnlaget i fylkene, sammenlignet med kommunene, bidro til at regional planlegging av samferdsel, videregående skole og sykehus ble mer effektivt (Hagen og Sørensen 2006:209). I den samme perioden fikk kommunene bedre økonomi gjennom økte statlige tilskudd. Det ble også gjennomført en omfattende desentralisering av oppgaver fra statlig hold som gjorde at kommuneadministrasjonene vokste. Med tilskuddene kom imidlertid også lovkrav til tjenester, infrastruktur osv. Skolereformen i 60-årene, som ga 9-årig obligatorisk skolegang, førte til at nesten alle kommuner måtte bygge nye skoler, ansette nye lærere og øke skolebudsjettene kraftig (ibid).

Fra slutten av 70-tallet ble forholdet mellom stat og kommune igjen endret. En ny finansieringsordning av kommunene ble introdusert, nemlig rammestyring. Det tidligere overføringssystemet ble sett på som komplekst og ga ingen insentiv til kommunal effektivitet. Den foregående perioden hadde gitt en ”utgiftsboom” og en voldsom kommunal ekspansjon. I 1986 ble både fylkes- og kommunesektoren finansiert gjennom et helhetlig rammetilskuddsystem (Hagen og Sørensen 2006:211). Rammetilskuddet ble fordelt etter en

rekke egenskaper ved kommunene, stort sett demografiske. Rammetilskuddet innebar at kommunene i større grad kunne fordele ressurser mellom tjenester, men bidro i liten grad til å styrke kommunenes handlefrihet. Det ga imidlertid staten et mer effektivt styringsverktøy over kommunesektoren (ibid).

I Schei-komiteens rapport ble det hevdet at mange av datidens kommuner ikke var store nok til å være økonomisk bærekraftige. En viss størrelse ble sett på som en forutsetning for å være økonomisk robuste. Økonomi var den gang en drivkraft og et sentralt argument for kommunesammenslåing og færre kommuner. Det endte med omfattende sammenslåinger initiert fra sentralt hold (Rose 2013:2). Økonomi synes verken å være en drivkraft eller argument for sammenslåing i dagens debatt. Venstre mener at dette skyldes at dagens støtteordninger, som småkommunetilskuddet, ikke gir insentiv til sammenslåinger (NRK 2013b). Dette kommer også frem i NIBRs undersøkelse av norske partiers synspunkter på kommunesammenslåing. I undersøkelsen mener flere av informantene at dersom en sammenslåing innebærer en svekkelse av kommuneøkonomien, vil dette fungere som en bremsekloss for sammenslåing. Samtidig blir det trukket frem at press på kommuneøkonomien kan svekke kommunenes evne til å gjennomføre lovpålagte tjenester (Blågå m.fl. 2013:22). Småkommunetilskuddet er et statlig tilskudd som per dags dato gis til kommuner med under 3200 innbyggere, og som har en gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre årene som er lavere enn 120 prosent av landsgjennomsnittet (KRD 2013). Det er grunn til å tro at mange små kommuner vil være skeptiske til å slå seg sammen med andre kommuner dersom det betyr at tilskuddet forsvinner. Ironisk nok kan en sammenslåing i dag føre til en reduksjon av statlige tilskudd og dermed også til dårligere tjenester etter sammenslåing. Etter krigen fryktet man at dårlig kommuneøkonomi kunne hindre iverksetting av statlig velferdspolitik. I dag er det fremdeles mange små kommuner, men statlige tilskudd og overføringer har ført til at små kommuner er robuste nok til å levere de mest nødvendige velferdstjenestene som for eksempel pleie- og omsorgstjenester. Dette kan være en årsak til at kommuneøkonomi ikke brukes som et argument for sammenslåinger i samme grad som i etterkrigstiden.

I NIBRs undersøkelse uttalte en del av informantene at endring av dagens kommunestruktur, og desentralisering av oppgaver til kommunesektoren, er to forhold som er vanskelig å holde adskilt fra hverandre (Blågå m.fl. 2013:20). En forutsetning for å desentralisere flere oppgaver til kommunesektoren synes å være færre og mer robuste kommuner. I etterkrigstiden var det

en frykt for at datidens kommuner ikke var økonomisk robuste nok til å levere sentrale velferdstjenester. I dag synes mange å være bekymret for at små kommuner ikke har kompetanse til å levere et tilfredsstillende tjenestetilbud. Statsminister Erna Solberg uttalte følgende:

”Jeg tror vi om noen år står overfor en situasjon der vi må innføre tvangssamarbeid på noen sektorer om kommunene ikke klarer å gjennomføre oppgavene godt nok på egen hånd.” (NTB 2013)

Manglende fagmiljøer trekkes ofte frem som en årsak til dårlige kommunale tjenester (Blindheim 2014). Knut Aarbakke (2010) i Akademikerne har uttalt at mange av dagens kommuner ikke fremstår som en attraktiv arbeidsplass for nyutdannede. Han mente dette blant annet skyldtes manglende fagmiljøer i små kommuner. Tunge reformer som Samhandlingsreformen, NAV-reformen og reformer i barnevernet har gjort at kommunene mer enn noen gang er avhengige av arbeidstakere med riktig kompetanse. Flere har uttrykt bekymring for kompetansen i norske kommuner (Blågå m.fl. 2013:18). En eventuell nedleggelse av fylkeskommunen vil innebære en desentralisering av oppgaver til kommunesektoren og dermed forsterke kompetansekravet. Flere av informantene i NIBRs undersøkelse mente at ytterligere desentralisering av oppgaver til kommunesektoren vil føre til et sterkere press om kommunesammenslåinger (ibid:22).

Motstanderne av kommunesammenslåing trekker ofte frem at undersøkelser viser at innbyggerne i små kommuner er de som er mest fornøyde med de kommunale tjenestene (DIFI 2013). Senterpartiets Kjersti Toppe mener at det ikke er noe poeng i å argumentere for kommunesammenslåinger så lenge innbyggerne er fornøyde med de kommunale tjenestene (Toppe 2014).

## **2.2 Tilhengere og motstandere**

Senterpartiet fremstår som den klareste motstanderen av kommunesammenslåing. De hevder å være for kommunesammenslåing så lenge den er frivillig og lokalt forankret gjennom eksempelvis en folkeavstemning (Blågå m.fl. 2013:23). Høyre og Venstre fremstår som tilhengere av kommunesammenslåing. Høyre argumenterer for at færre kommuner gir et sterkere lokaldemokrati og bedre tjenester (Blindheim 2014). Dette har også Venstre gitt uttrykk for (NRK 2013b). Fremskrittspartiet ønsker å avvikle fylkeskommunen og

desentralisere oppgavene til kommunesektoren. De mener desentralisering av oppgaver og kommunesammenslåing må sees i sammenheng (Blågå m.fl. 2013:24). Arbeiderpartiet støtter regjeringens planer om en kommunereform og har også åpnet opp for bruk av tvang i tilfeller hvor en kommune motsetter seg sammenslåing med to eller flere andre kommuner (Vegstein 2014). Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti er imot bruk av tvang, men mener man bør ta i bruk stimuleringsmidler (Blågå m.fl. 2013:24).

## **2.3 Kort oppsummert**

Debatten om kommunesammenslåing har pågått lenge, men med ulik intensitet og med ulike argumenter for og imot. I dag mener tilhengerne at sammenslåinger er nødvendige for å sikre tjenestekvaliteten, styrke lokaldemokratiet og sikre rettssikkerheten i norske kommuner.

Motstanderne mener på sin side at norske kommuner leverer gode tjenester i dag og at omfattende sammenslåinger vil svekke snarere enn å styrke lokaldemokratiet. Representanter for Høyre fremstår som de fremste tilhengerne av sammenslåinger, mens representanter for Senterpartiet er de største motstanderne.

## 3 Teori

Kommunesektoren har ansvar for en rekke oppgaver og tjenester i samfunnet. Norske kommuner er generalistkommuner. Det vil si at de uavhengig av folketall, geografi og demografi forventes å oppfylle visse krav til demokrati, tjenester, rettssikkerhet og lokale utviklingsoppgaver (Myrvold 2001:5). Teoridelen i oppgaven er strukturert rundt sammenhengen mellom kommunestørrelse og ulike dimensjoner ved kommunene, slik som lokaldemokrati, tjenesteproduksjon, økonomi, rettssikkerhet og kommunens rolle som samfunnsutvikler. I avsnittene under gjennomgår jeg relevant forskning om sammenhengen mellom kommunestørrelse og de nevnte dimensjonene.

### 3.1 Lokaldemokrati

I forrige kapittel ble den politiske debatten om kommunestruktur og -sammenslåing gjennomgått. Et sentralt argument, både for og imot kommunesammenslåing, er hensynet til lokaldemokratiet. Motstanderne hevder at tvungne kommunesammenslåinger vil svekke lokaldemokratiet, mens forkjemperne mener at større og sterkere kommuner vil styrke lokaldemokratiet. Lokalt selvstyre innebærer at en kommune skal ha autonomi og frihet til å styre. Men det skal også redusere avstanden mellom styrende og styrte (Østerud 2007:107). En sammenslåing av to eller flere kommuner innebærer at det blir færre politiske representanter per velger og avstanden mellom styrte og styrende øker. Konsekvensen kan være at det blir vanskeligere for den enkelte innbygger å bli hørt av de styrende i kommunen. Det er imidlertid også mulig å argumentere for at det er bedre å være en liten del av en stor og mektig kommune, enn en større del av en liten og svak.

Robert Dahl og Edward Tufte (1973) skiller mellom to dimensjoner ved et velfungerende demokrati: borgereffektivitet og systemkapasitet. Borgereffektivitet kan defineres som innbyggernes muligheter til å påvirke beslutningene som tas (Myrvold 2001:19). Vi kan anta at det er lettere å påvirke beslutninger i små enn store kommuner, noe som kan stimulere til engasjement blant innbyggerne i kommunepolitikken. Dahl (1967:960) argumenterer for at selv om deltakelsen og kontrollen over politiske beslutninger er større i små kommuner, er det også et spørsmål om hva man kontrollerer. Systemkapasitet kan defineres som muligheter vi har til å ta tak i og løse de problemene vi står overfor (Myrvold 2001:19). Autonomi og frihet til å styre er en forutsetning for systemkapasitet (Dahl og Tufte 1973:21). Dahl (1967:960)

setter dilemmaet på spissen og sier at vi kan være en liten del av et stort system uten å styre, og vi kan i et lite system styre uten å ha noe å styre over. Østerud (2001:109) refererer til dette som størrelsesdilemmaet. Dilemmaet mellom borgereffektivitet og systemkapasitet stod sentralt i Christiansen-utvalgets rapport (NOU 1992). I debatten som fulgte ble det hevdet at:

”Det er ikke tilstrekkelig at innbyggerne er lokalpolitisk engasjert, hvis deres engasjement bare i beskjeden grad gir utslag i praktisk politikk og faktiske prioriteringer” (Myrvold 2001:20).

I avsnittene under gjennomgår jeg ulike aspekter ved lokaldemokratiet. Jeg redegjør for relevant forskning om sammenhengen mellom kommunestørrelse og lokaldemokrati. Redegjørelsen leder til et sett hypoteser basert på hvordan en sammenslåing, ut ifra tidligere forskning, antas å ha lokaldemokratiske aspekt for kommunen.

## **Borgereffektivitet**

Den nærheten små kommuner gir mellom kommune og innbygger går ofte på bekostning av kontrollen over betydningsfulle faktorer. Det er vanskelig å ha et politisk system der det både er høy deltakelse og innflytelse på en side, og reell autonomi til å styre på den andre. Direkte demokrati kan sies å være en form for borgereffektivitet. Myrvold (2001:21) mener det finnes innslag av direkte demokrati i Norge i dag. Den klassiske modellen av direkte demokrati ble praktisert i Athen 500 f.Kr. der frie menn over 20 år møttes og fattet flertallsvedtak (Østerud 2007:149). Det Myrvold derimot kaller innslag av direkte demokrati kan være nokså likt det Østerud (2007:150-151) kaller deltakerdemokrati. Deltakerdemokrati kan begrunnes på flere måter.

For det første er det viktig at innbyggerne i en kommune har mulighet til å uttrykke seg og påvirke politiske beslutninger. Den lokalpolitiske deltakelsen bør derfor ikke være begrenset til deltakelse i lokalvalg. En instrumentell begrunnelse for deltakerdemokratiet er at en bred deltakelse vil kunne gjøre at de politiske beslutningene i større grad reflekterer innbyggernes preferanser (Østerud 2007:150). Dette kan sies å være en styrke blant annet for effektiviteten i kommunens tjenesteproduksjon. Politisk ledelse og administrasjon får et bedre bilde på hva som forventes av kommunale tjenester. Lokalpolitisk deltakelse vil kunne styrke den lokale tilpasningen av tjenestetilbudet.



I små kommuner er det større kontakt mellom borgere og politikere. I kommuner under 2500 innbyggere er andelen som har henvendt seg til kommune- eller fylkeskommuneadministrasjon 24 prosent, mens det i de største kommunene er 12 prosent (Bjørklund og Saglie 2009:86). I små kommuner ligger forholdene mer til rette for kontakt mellom innbygger og politisk representant på grunn av de tette forholdene. Undersøkelser viser også at kontakt med politikere vurderes av velgerne som en viktig informasjonskanal i små kommuner, like viktig som region- og riksaviser. Denne tendensen avtar med kommunestørrelsen (Karlsen 2009:127). Kontakten mellom velger og representant er dermed ikke redusert til kun valgdagen, men i større grad en dialog mellom velger og representant.

Tett kontakt mellom velger og representant kan ha uheldige konsekvenser, slik som sammenblanding av private interesser og offentlige roller (Østerud 2007:106). Slike forhold kan føre til at særinteresser får stor makt. Politisk deltakelse i kommuner starter ofte som en protest mot saker som nedleggelse av skole, sykehjem eller lokalisering av kommunale tjenester. Typiske protestbevegelser representerer en grend eller bygd som risikerer å miste noe eller føler seg oversett av kommunestyre og kommuneadministrasjon. Problemet er at ledelsen i kommunen må ta hensyn til hele kommunen, ikke særinteresser (Offerdal 2003:367). Det finnes ikke et klart svar på om problemet er større i mindre kommuner, men tette bånd mellom representanter og særinteresser er vanligere i små kommuner.

Innbyggerinitiativ er en form for direkte demokrati. Innbyggerinitiativ innebærer at innbyggere kan kreve å få en sak opp til behandling i kommunestyre eller fylkesting hvis de makter å samle inn et visst antall underskrifter (Bjørklund og Saglie 2009:192).

Undersøkelser har vist at det er en sammenheng mellom kommunestørrelse og antall innbyggerinitiativ (Klausen og Christensen 2006:193). Desto større folketall, desto flere innbyggerinitiativ. Det kan tyde på at innbyggere i store kommuner oftere bruker innbyggerinitiativ som et verktøy for å løfte frem saker. Det kan bety at innbyggere i små kommuner benytter andre verktøy for å løfte frem saker, for eksempel gjennom kontakt med lokalpolitikere.

Lokalvalgundersøkelser avdekket at underskriftskampanjer er mer eller mindre like vanlige i små og store kommuner (Bjørklund og Saglie 2009:200). Deltakelsen er nokså lik mellom små (under 2500 innbyggere) og store (over 60000). Underskriftskampanjer viser seg imidlertid å være mest utbredt i mellomstore kommuner (ibid). Politikerkontakt er derimot er høyest i små kommuner (ibid:203)

I tillegg til verdien lokalpolitisk deltakelse har for samfunnsutviklingen, har den også en verdi for deltakerne selv (Østerud 2007:151). Politisk engasjement kan være en form for selvrealisering. Politisk deltakelse på lokalplan kan også være en form for ”demokratskole” som kan aspirere til politisk deltakelse på et høyere nivå. Lokaldemokratiet blir ansett som en viktig rekrutteringskanal for nasjonale ledere (Østerud 2007:107).

Kort oppsummert omhandler borgereffektivitet om i hvilken grad innbyggerne føler de kan påvirke politikken som føres. Tidligere forskning viser at kontakten mellom innbygger og lokalpolitikere er større i små enn store kommuner. Det er derfor sannsynlig at den politiske avstanden i en kommune øker ved en kommunesammenslåing. Jeg fremmer derfor følgende hypotese H1: *Den politiske avstanden mellom innbygger og politisk ledelse vil øke etter sammenslåingen.*

## **Systemkapasitet**

Systemkapasitet handler om at kommunen har stor grad av autonomi og lokalt handlingsrom. En viktig del av det lokale selvstyret er derfor at kommunen har tilstrekkelig systemkapasitet. I en artikkel i Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, drøfter Anne Lise Fimreite (2003) om velferdsstat og lokaldemokrati er uforenlige størrelser. Hun argumenterer for at utviklingen av velferdsstaten, statlig styring og individuell rettighetsfesting, har gått på bekostning av det lokale selvstyret. Det hun kaller førkrigskommunen, var kjennetegnet av stort lokalt handlingsrom og vern mot statlig overgrep (Fimreite 2003:336). Ifølge Fimreite kjennetegnes dagens kommuner derimot av avmakt og manglende evne til å føre lokalpolitikk. Rettighetsfesting fører til at kommunen er forpliktet til å levere tjenester av et visst omfang. Et eksempel på dette er individuell rett på en sykehjemsplass. Rettighetsfesting begrenser det lokale handlingsrommet ved at kommunen selv ikke setter rammene for tjenesteproduksjonen.

Norske kommuner spiller en sentral rolle som iverksetter av statlig politikk, spesielt som produsent av velferdstjenester. Rundt år 2000 jobbet om lag to tredjedeler av offentlige ansatte i kommunesektoren (Baldersheim og Rose 2003:234). Rollen som iverksetter av statlig politikk har imidlertid svekket det lokale handlingsrommet (Fimreite 2003:349). Utviklingen har ført til at staten har et stort finansielt ansvar for kommunene. I tillegg har dette ført med seg en debatt om hvordan kommunene skal styres. Frem til midten av 80-tallet var statens styring av kommunene kjennetegnet av detaljstyring gjennom øremerkede tilskudd og detaljert særlovgivning. Det ble hevdet at dersom det lokale handlingsrommet ble redusert,

ville dette gå på bekostning av effektiviteten og handlingsevnen til kommunene (Baldersheim og Rose 2003:234-235). Fimreite (2001:349) mener man kan risikere å få en situasjon hvor det lokale handlingsrommet er redusert til genuint lokale saker som kultur, lokaliseringssaker og organisering av kommunestrukturen. Befolkningens engasjement i disse sakene vil imidlertid være avhengig av kommunens økonomi. Mesteparten av de statlige tilskuddene til kommunene går til velferdsområder som skole, helse, sosial og omsorg. Disse områdene er svært ressurskrevende og gir lite handlingsrom innenfor andre sektorer.

Fimreite (2003:353-354) ser for seg to ulike scenarioer i fremtiden. Ett hvor fylkeskommunen legges ned og kommunene overtar mange av fylkeskommunens oppgaver. Dette er noe dagens regjeringspartier har drøftet. De har imidlertid satt færre og større kommuner som en forutsetning. Kommunesammenslåinger kan være nødvendige for at kommunesektoren i fremtiden skal kunne ivareta både dagens oppgaver og fylkeskommunens. Det vil muligens også gjøre kommunene mer rustet til å ta kampen mot statlig styring og skaffe seg mer lokalt handlingsrom.

Det andre scenarioet Fimreite ser for seg er en forlenget arm for staten. Kommunene reduseres til lokale iverksettere av nasjonal politikk med minimalt med lokalt handlingsrom. De vil være en lokal tilrettelegger av nasjonal politikk og dermed i større grad reflektere nasjonal politikk.

En kommunesammenslåing vil kunne redusere statlig styring og styrke kommunens autonomi. Det er også sannsynlig at kommunesammenslåing vil kunne styrke det lokale handlingsrommet ved at man får bedre økonomi og i større grad kan iverksette lokale prosjekt. Autonomi og lokalt handlingsrom er en sentral del av det lokale selvstyret. Dette ble også presisert i Christiansen- utvalgets rapport (NOU 1992: 178): "Lokaldemokratiet hviler ikke alene på deltakelse og tilhørighet, men er også avhengig av at kommunen har tyngde og betydning i samfunnsbyggingen og tjenesteproduksjonen". Jeg legger derfor frem hypotese H2: *Vindafjord har etter sammenslåingen fått større lokalt handlingsrom og autonomi.*

### **Fra bygdeslarv til store visjoner**

Kommunesammenslåinger blir brukt som argumentasjon for å styrke lokaldemokratiet. I debatten rundt sammenslåingen av Bodø og Skjerstad kommune, hvor Skjerstad var den desidert den minste kommunen, mente lokalavisa at en kommunesammenslåing ville styrke

lokaldemokratiet. De begrunnet dette med at kommunestyredebattene ikke hadde reelt innhold, men bar mer preg av ”bygdeslarv” og nabokrangler (Brandtzæg m.fl. 2004:23).

Det er en tendens til at politikken i små kommuner blir mer personfokusert til fordel for partipolitikk. Dette kan gjøre det vanskelig for innflyttere og de med lav politisk kompetanse å orientere seg i det politiske landskapet (Myrvold 2001:34). Større kommuner kan muligens legge til rette for at lokalpolitikken blir mer lik rikspolitikken. Det vil si at partiene blir mer synlige og det blir enklere å orientere seg for innflyttere og velgere med lav politisk kompetanse.

I Lokalvalgundersøkelsene ble det avdekket at det er en sammenheng mellom interesse for lokal- og rikspolitikk på en side og kommunestørrelse på den andre. Interessen for lokalpolitikk avtar med økende kommunestørrelse, mens interessen for rikspolitikk øker med kommunestørrelse (Rose og Pettersen 2009:237). Desto større kommunen er, desto mer vektlegges rikspolitiske saker, og desto mindre vektlegges lokale saker (ibid:239). Vi kan dermed forvente at en sammenslåing vil kunne føre til at den lokale debatten blir mer lik den nasjonale ved at det i større grad blir partipolitikk. Jeg fremmer derfor følgende hypotese H3: *Sammenslåingen vil føre til at den lokale debatten blir mer lik den nasjonale.*

### **Kort oppsummert**

Små og store kommuner har hver sine styrker og mangler. Små kommuner kan sies å ha sin styrke i borgereffektivitet. I små kommuner er det høyere politisk deltakelse, og mindre avstand mellom innbygger og representant. Medbestemmelsen kan sies å være større i små enn store kommuner. Dahl og Tufte (1973:14) mener det er en forskjell mellom store og små politiske enheter når det gjelder relasjonen mellom innbygger og politikere. I mindre enheter vil relasjonen være kjennetegnet av affekt, følelser og bekjentskap, mens det i større enheter er forholdet preget av upersonlige relasjoner. Konsekvensen av dette vil, ifølge Rose og Pettersen (2009:281), være at beslutninger i små enheter, her kommuner, i større grad vil være preget av favorisering og nepotisme enn i større kommuner.

Store kommuner har sin styrke i systemkapasitet. Selv om vi i en mindre kommune har større mulighet for å påvirke beslutninger, har dette kun verdi hvis vi faktisk har noe å styre over (Myrvold 2001:25). Fimreite (2003) mener velferdsstatens vekst truer det lokale selvstyret mer enn noen gang. Kommunene har et stort omfang av lovpålagte tjenester de må tilby, store

del av kommuneøkonomien går med til denne tjenesteproduksjonen, og dette gjør at rommet for lokale tiltak er lite. Dette rommet kan sies å være større i store kommuner på grunn av økonomien. Vi kan ut ifra dette hevde at det lokale selvstyret vil bli styrket ved en kommunesammenslåing fordi vi vil kunne få større muligheter til å styre. Det er trolig at systemkapasiteten vil øke til fordel for borgereffektiviteten.

## 3.2 Økonomi

En av de viktigste konklusjonene i Schei-komiteens rapport var at mange av datidens kommuner var så små at det ikke var økonomisk grunnlag for forsvarlig drift. Som tidligere nevnt er ikke kommuneøkonomi like relevant i sammenslåingsdebatten i dag. I denne delen av oppgaven blir sammenhengen mellom kommunestørrelse og økonomi presentert. Målet er å redegjøre for relevante forskningsresultater, og utlede en hypotese basert på hvilken effekt vi at sammenslåingen mellom Ølen og Vindafjord har hatt for kommuneøkonomien.

Kostnadseffektivitet trekkes ofte frem som et argument for å endre den norske kommunestrukturen til færre og større kommuner. Kostnadseffektivitet kan defineres som kostnadene det koster å produsere en enhet eller tjeneste (Rose og Pettersen 2003:241). Stordriftsfordeler gjør at vi kan produsere disse tjenestene rimeligere ved at driften blir mer rasjonell, for eksempel gjennom sentralisering og relativt sett mindre administrasjon (ibid). Public Choice teori legger imidlertid vekt på at små lokale enheter, i dette tilfellet kommuner, vil ha en større allokeringseffektivitet. Dette refereres også til som prioriteringseffektivitet (Hagen og Sørensen 2006:17). Begrepet viser til at små kommuner har en ”nærhet” til sine innbyggere og produserer de tjenestene innbyggerne vil ha. En slik tese kan støttes med empiri som viser at innbyggere i små kommuner er mest fornøyd med tjenestene (DIFI 2013). Små kommuner pleier også å være mer homogene med tanke på befolkningens interesser og preferanser, noe som vil gjøre det lettere å tilpasse tjenestetilbudet (Rose og Pettersen 2003:244). I tillegg er det ofte slik at sosiale og politiske forhold er mer synlige i små kommuner, og borgere har lettere tilgang til sine lokalpolitiske representanter. I mindre kommuner vil vi ha bedre oversikt over politiske forslag og beslutninger (ibid). Store kommuner antas å ha sin styrke i kostnadseffektivitet, og små i prioriteringseffektivitet.

Selv om en kommunesammenslåing potensielt kan gi bedre økonomi og større lokalt handlingsrom, er det flere som peker på at småkommunetilskuddet er et hinder for

strukturendring (Blåkå m.fl. 2013:22). Småkommunetilskuddet blir tildelt kommuner med færre enn 3200 innbyggere. Et annet krav er at kommunen må ha en gjennomsnittlig skatteinntekt som er mindre enn 120 prosent av landsgjennomsnittet (KRD 2013:9). Det er stor sannsynlighet for at småkommunetilskuddet frafaller hvis to kommuner, som hver for seg tilfredsstiller kravene til tilskuddet, slår seg sammen. Det blir med andre ord en avveining mellom eventuelle stordriftsfordeler på en side, og frafall av småkommunetilskuddet på den andre. Sørensen (2004:4-6) avdekket at småkommuner, under 5000 innbyggere, i gjennomsnitt vil tape omtrent 3500 kroner per innbygger. Dette fordi en sammenslåing vil gjennomsnittlig gi en effektivitetsgevinst på 1800 kroner per innbygger, men tap av småkommunetilskudd innebærer et tap på 3300 kroner per innbygger. Derfor vil bare om lag en tredjedel av småkommuner ha gevinst av en sammenslåing. For store kommuner (over 5000 innbyggere) vil en sammenslåing kunne gi omtrent 1800 kroner i gevinst per innbygger og 92 prosent av kommunene vil ha gevinst av en sammenslåing. Regnestykket blir imidlertid annerledes hvis staten kompenserer for tap av småkommunetilskudd. I en slik situasjon vil hver småkommune gjennomsnittlig tape 1939 kroner per innbygger og 48 prosent av kommunene vil ha gevinst av en sammenslåing, de samme tallene for store kommune vil være en gjennomsnittlig gevinst på 2565 kroner per innbygger og 96 prosent av kommune vil ha gevinst av en sammenslåing (ibid).

I en rapport lagt frem av tankesmia Civita ble det hevdet at det kan spares mye penger ved flere kommunesammenslåinger. Prosjektleder Ove Vanebo uttalte at:

”Det vil være noen stordriftsfordeler, for eksempel hvis man kan bygge større og bedre sykehjem og samordne barnehageplasser. Når det blir færre kommuner, blir det jo også færre ordførere, færre rådmenn og færre politikere. Det tror vi totalt sett gjør at man kan spare en god slump penger” (NTB 2012)

Ved å slå sammen to administrasjoner kan det muligens oppnås stordriftsfordeler. Tall fra KOSTRA viser at små kommuner bruker en større andel av budsjettet på administrasjon enn større (Vabo 2014:61). Det er imidlertid ingen selvfølge at en sammenslåing vil medføre stordriftsfordeler. Hansen (2003:15) viser til at potensielle stordriftsfordeler forutsetter visse bosetningsmessige og geografiske forutsetninger. For eksempel vil det være vanskelig for en øykommune å samlokalisere tjenester med en fastlandskommune. Det samme er tilfellet for kommuner med store avstander. Mange kommuner har få innbyggere, men store arealer. I slike tilfeller er det lite trolig at samarbeid eller sammenslåing med andre kommuner vil

kunne gi store innsparinger. Vi kan imidlertid forvente at en sammenslåing mellom to forholdsvis like kommuner, som Ølen og Vindafjord med tett kontakt og uten altfor store geografiske avstander, vil kunne oppnå stordriftsfordeler ved en sammenslåing. En indikator på om kommunen har fått en bedre økonomi kan være netto driftsresultat. Netto driftsresultat brukes av Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) som en indikator på den økonomiske situasjonen i en kommune. Indikatoren forteller noe om hvor mye en kommune har å forvalte med etter at alle utgifter er trukket fra (Brandtzæg 2009:97). Andel av totale utgifter brukt på administrasjon og tjenesteproduksjon kan si noe om kommunen har oppnådd stordriftsfordeler. Et fall i andel bruttoutgifter til administrasjon og tjenester kan tyde på at kommunen har fått realisert stordriftsfordeler på området. Med dette legger jeg frem følgende hypotese H4: *Sammenslåingen vil føre til at kommunen får bedre økonomi gjennom stordriftsfordeler.*

### **Kort oppsummert**

Som vist over er det et stort potensial for innsparinger ved kommunesammenslåing. Det er mulig å spare mye, spesielt på administrasjonssiden, gjennom én rådmann, én teknisk sjef osv. Mange kommuner har en administrasjon som er overdimensjonert for dens størrelse. Sammenslåing kan gjøre at administrasjonskostnadene samlet går ned, og frigjorte ressurser kan brukes på tjenesteproduksjon, fornye infrastrukturen eller gjennomføre andre lokale prosjekter. En forutsetning for å oppnå stordriftsfordeler er at kommunen kan sentralisere og samlokalisere administrasjon og tjenestetilbud. Dette er vanskelig i øykommuner og i kommuner med svært spredt bosetning.

## **3.3 Tjenester**

Kommunesektoren har ansvar for å gi sine innbyggere et bredt tilbud av tjenester, deriblant innen pleie og omsorg, og grunnskole. Som vist i kapittel to er tjenestekvalitet det mest sentrale argumentet i sammenslåingsdebatten. Samhandlingsreformen og NAV-reformen har forpliktet kommunesektoren til å levere et stort omfang av tjenester. Reformene har økt behovet for fagkompetanse i kommunene. Den siste innbyggerundersøkelsen gjennomført av DIFI (2013) viste at innbyggerne er jevnt over tilfredse med det kommunale tjenestetilbudet. Undersøkelsen avdekket en tendens til at innbyggerne i små kommuner var mest fornøyd med tjenestene innen grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Senere undersøkelser har

imidlertid vist at det snarere er trekk ved respondentene og kommunenes inntektsnivå som er årsaken til variasjonen, ikke kommunestørrelsen (Vabo 2014:49). Pollitt og Bouckaert (1995:26) mener at det er svært vanskelig å måle kvalitet på offentlige tjenester og at vi ideelt sett skulle målt flere dimensjoner ved tjenestene som behandlingstid, pålitelighet og servicenivå. Ifølge Myrvold (2001:38) er det brukernes erfaringer med det kommunale tjenestetilbudet som bør være kvalitetsindikator på kommunale tjenester. En annen kvalitetsindikator kan være andel ansatte med relevant fagkompetanse, for eksempel innen pleie- og omsorgstjenester.

I de kommende avsnittene presenterer jeg ulike dimensjoner som kan tenkes å påvirke kvaliteten på det kommunale tjenestetilbudet. Jeg fokuserer på tre av de mest sentrale delene av kommunale tjenesteproduksjon: pleie og omsorg, grunnskole og barnehage. Videre vil jeg redegjøre for hvilke forventninger vi kan ha til tjenestekvaliteten ved en kommunesammenslåing. Ut ifra dette vil jeg utlede hypoteser som blir testet opp mot empirien fra sammenslåingen av Ølen og Vindafjord kommune.

### **Fagmiljø og kompetanse**

Tall fra KOSTRA viser at store kommuner har en høyere andel ansatte med fagutdanning enn små, blant annet innen pleie- og omsorgstjenester (Vabo 2014:50). Det kan være en indikasjon på at store kommuner i større grad evner å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft (ibid). En undersøkelse utført av NIBR (Risan og Zeiner 2012), på oppdrag av Akademikerne, viste at manglende fagmiljø var en sentral årsak til at Akademikernes medlemmer valgte bort jobber i små kommuner. Andre undersøkelser har vist at små kommuner sliter med å tiltrekke seg spesialkompetanse (ECON 2008). Det å etablere og opprettholde et fagmiljø i en liten kommune kan være utfordrende. Manglende fagmiljø og liten andel ansatte med kvalifisert utdanning antas å påvirke tjenestekvaliteten. En liten kommune vil i tillegg være ekstra sårbar ved sykdom blant nøkkelpersonell. En undersøkelse utført av Telemarksforskning i 2010 avdekket en sammenheng mellom brukertilfredsheten med det kommunale pleie- og omsorgstilbudet og dekningsgrad i kommunen (Hjelmbrekke m.fl. 2011:13). Videre viste undersøkelsen en sammenheng mellom andel årsverk med fagutdanning i brukerrettede tjenester på en side og produksjon, kostnader og kvalitet på den andre siden. En av kvalitetsindikatorene som Helsenorge opererer med på pleie- og omsorgstjenester, er andel ansatte med relevant fagutdanning (Helsenorge 2014). Hvis vi legger til grunn at høy andel med relevant fagutdanning øker kvaliteten på tjenestene, og at større kommuner har lettere



tilgang til kvalifisert arbeidskraft, kan vi forvente at en kommunesammenslåing vil føre til en høyere andel ansatte med relevant fagutdanning innen pleie- og omsorgstjenester.

Utdanningsdirektoratet (2011) har tidligere konkludert med at elever i små kommuner gjennomgående gjør det dårligere enn elever i store kommuner. Videre undersøkelser avdekket imidlertid at forskjellene i stor grad skyldes elevenes sosioøkonomiske bakgrunn. Likevel er det et faktum at når elever i små kommuner gjør det dårligere, fører det til at skoler i små kommuner har større faglige utfordringer (Vabo 2014:51). Det kan på dette grunnlaget hevdes at behovet for ansatte med relevant fagutdanning er ekstra stort i små kommuner. De tidligere nevnte utfordringene med rekruttering av ansatte med høy utdanning i små kommuner, gjør imidlertid det vanskelig å dekke det behovet. Undersøkelser har avdekket at små kommuner har en vesentlig høyere andel lærere uten godkjent utdanning (Utdanningsdirektoratet 2011). I tillegg til brukerundersøkelser finnes ulike kvalitetsindikatorer for det kommunale grunnskoletilbudet. KOSTRA opererer blant annet med andel elever fra ungdomsskole som går rett over til videregående skole, andel lærere med relevant utdanning, og andel av seksåringer som fortsetter på andre året i SFO. Den siste indikatoren kan si noe om hvor godt det kommunale SFO tilbudet er (Econ 2008:59). Andre kvalitetsindikatorer på grunnskoletilbudet er lærernes kompetanse, rektors lederkompetanse og samarbeidet mellom lærer og elev (Madsen og Lauvdal 2010). Med tanke på at store kommuner har en større andel ansatte med høy utdanning, og i større grad klarer å tiltrekke seg relevant kompetanse, kan vi forvente at en kommunesammenslåing vil føre til en høyere andel av ansatte innen grunnskolen med relevant utdanning.

I likhet med måling av pleie- og omsorgstjenester og grunnskole, brukes de ansattes kompetanse som kvalitetsindikator for å måle barnehagetilbudet (Larsen m.fl. 2013:22). Tall fra KOSTRA viser at små kommuner gjennomsnittlig har en lavere andel ansatte i barnehagen med fagutdanning enn store (Vabo 2014: 49)

Både innen pleie- og omsorgssektoren, grunnskole og barnehage er det en antatt sammenheng mellom tjenestekvalitet og størrelse på fagmiljø. Stort fagmiljø antas å gi gode tjenester. Som vist sliter ofte små kommuner med å etablere og vedlikeholde gode fagmiljø. Undersøkelser har vist at små kommuner ikke sees på som en attraktiv arbeidsgiver av arbeidstakere med høy utdanning (Risan og Zeiner 2012). En sammenslåing kan derfor antas å føre til bedre rekruttering av fagkompetanse og større fagmiljø. Jeg legger derfor fram følgende hypotese

*H5: Sammenslåing vil føre til større fagmiljø innen pleie- og omsorgssektoren, grunnskole og barnehage.*

## **Nærhet til tjenester**

Undersøkelser har avdekket at nærhet til tjenestene er den viktigste egenskapen ved det kommunale tjenestetilbudet for innbyggerne i norske kommuner (Vabo 2014:137).

Stordriftsfordeler og større fagmiljøer forutsetter imidlertid en viss grad av sentralisering. For en del av innbyggerne kan derfor en sammenslåing føre til at kommunale tjenester blir mer utilgjengelige.

Det kan sies å eksistere et tjenesteytingsparadoks i kommunal tjenesteyting, ifølge Jacobsen og Holtskog (2013:409). På en side viser undersøkelser en klar objektiv korrelasjon mellom kommunestørrelse og fagmiljø. Desto større kommune, desto større fagmiljø og andel ansatte med fagkompetanse. Utdanningsnivået blant ansatte i store kommuner er betydelig høyere enn i små (Dølvik 2006: 18-20). Store kommuner klarer også i større grad å utnytte stordriftsfordeler. Store kommuner er bedre på rekruttering og ikke minst til å beholde høyt kvalifisert personell. Det blir viktigere og viktigere fordi kommunale tjenester trolig i økende grad er avhengig av en tjenesteproduksjon som er kunnskapsintensiv og profesjonalisert (Jacobsen og Holtskog 2013:409). Undersøkelser har avdekket at små kommuner sliter med å tiltrekke seg spesialiserte utdanningsgrupper (ECON 2008). Innen grunnskole har for eksempel små kommuner en betydelig høyere andel lærere uten kvalifisert utdanning enn større (Utdanningsdirektoratet 2011).

Til tross for at store kommuner synes å være bedre på de fleste kvalitetsindikatorene, viser undersøkelser at innbyggere i små kommuner er mest fornøyd med tjenestene (DIFI 2013). Jacobsen og Holtskog (2013:410) argumenterer for at manglende ressurser kan kompenseres av en nærhetseffekt. Små kommuner har ofte en desentralisert tjenestestruktur som gir innbyggerne en nærhet til tjenestene som store kommuner ikke har. Paradoksalt nok kan en sammenslåing føre til sentralisering av tjenestetilbudet for å skape bedre fagmiljø, rekruttering og kostnadseffektivitet, men ende opp med å gjøre tjenestene mer utilgjengelige og dermed svekke en side ved tjenestekvaliteten. Jacobsen og Holtskog (ibid) argumenterer for at nærhetseffekten skal sees på som en systemkapasitet i seg selv. En kommunesammenslåing kan føre til at denne effekten blir svekket, mens de andre

systemkapasitetene øker. Jeg fremmer derfor følgende hypotese H6: *Sammenslåingen vil føre til en sentralisering av tjenestetilbudet.*

## **Effektivitet**

Myrvold (2001:47) skiller mellom kostnadseffektivitet og prioriteringseffektivitet. Hagen og Sørensen (2006:177) mener innbyggernes velferd kan forbedres ved å prioritere å senke kostnadene til tjenesteproduksjon. Prioriteringseffektivitet dreier seg om og omfordele ressurser mellom tjenester og prioritere det som samlet sett øker innbyggernes velferd (ibid:178). I en kommune med en kommende eldrebølge vil det for eksempel være viktig å prioritere helsetilbud og sykehjem for denne gruppen. I en kommune i vekst, med en ung befolkning, vil derimot prioritering av barnehage og skole være viktigere. Myrvold (2001:51) mener prioriteringseffektivitet dreier seg om kommuners evne til å tilpasse seg de ønsker og behov kommunens innbyggere har. Prioriteringseffektivitet er, i motsetning til kostnadseffektivitet, forholdsvis vanskelig å måle. Brukerundersøkelser som måler innbyggernes tilfredshet med de kommunale tjenestene, er en indikator på kostnadseffektivitet. Tidligere undersøkelser har vist at innbyggerne i store kommuner var mest fornøyd med tjenestene innen infrastruktur, som kollektivtransport og gatebelysning, mens innbyggerne i små var mest fornøyd med helse- og undervisningstjenester (Myrvold 2001:52). Aas (m.fl. 1997) avdekket at det ikke var noen sammenheng mellom prioriteringseffektivitet og kostnadseffektivitet. Det vil si at rimeligere tjenester førte til lavere tilfredshet. Det er derimot påvist en sammenheng mellom ressursbruk og tilfredshet ved at små kommuner, som bruker mest ressurser på tjenesteproduksjon, også har størst tilfredshet med tjenestene. Små kommuner har også vist seg å ha større omstillingsevne enn større, dvs. at de i større grad klarer å tilpasse seg ønsker og behov blant befolkningen. Dette kan forklares ved at de er tettere på egen befolkning og at større kommuner er tyngre organisasjoner å endre på (Myrvold 2001:54)

Kostnadseffektivitet kan defineres som hvor mye ressurser som kreves for å produsere en tjeneste eller vare (Myrvold 2001:54). For å måle kostnadseffektivitet i en kommune kan vi for eksempel se på hvor mye penger en kommune bruker per barnehage- eller sykehjemsplass. Tidligere forskning viser at store kommuner har høyere utgifter per bruker i pleie- og omsorgssektoren enn små, når forhold som innbyggernes alderssammensetning, trekk ved befolkning og reisetid og spredtbebygget er kontrollert for (ibid:51). Når det gjelder andre

kommunale tjenester, som barnehage, grunnskole og administrasjon, har store kommuner betydelige stordriftsfordeler. Dekningsgraden er imidlertid høyere i små enn store kommuner. Myrvold konkluderer med at det kommunale tjenestetilbudet i små kommuner skiller seg fra tilbudet i store kommuner ved at det er bedre og mer kostbart (ibid). Vi kan dermed forvente at kostnadene knyttet til tjenesteproduksjonen i barnehage og grunnskole vil gå ned ved en sammenslåing. Jeg fremmer derfor hypotese H7: *Sammenslåingen vil føre til lavere kostnader i tjenesteproduksjonen.*

### **Kort oppsummert**

Kommunestørrelse har en effekt på tjenesteproduksjon. Vi kan anta at tjenester vil være mindre kostbare å produsere i store kommuner på grunn av stordriftsfordeler. Små kommuner kan imidlertid ha en større prioriteringseffektivitet fordi de er tettere på egen befolkning, og på grunn av en mindre organisasjon kan gjennomføre endringer. Paradoksalt nok tyder en del indikatorer (fagmiljø, kompetanse, effektivitet) på at store kommuner leverer de beste tjenestene, men det er i små kommuner innbyggerne er mest fornøyd med tjenestene (DIFI 2013). Jacobsen og Holtskog (2013) mener manglende kompetanse i små kommuner kompenseres av en nærhetseffekt som gir fornøyde brukere.

## **3.4 Rettssikkerhet**

All kommunal tjenesteproduksjon og forvaltning kjennetegnes av at det innehar et element av rettssikkerhet. Alle borgere har krav på å få sine saker behandlet av nøytrale og kompetente personer på en rask og effektiv måte (Myrvold 2001:58). Beslutninger skal kunne etterspores og påklages (Østerud 2007:75).

En viktig del av rettssikkerheten er at de ansatte besitter den nødvendige kompetansen (Myrvold 2001:56). Det er essensielt at saksbehandlingen blir utført av personer med den rette utdannelsen og evnene til å foreta beslutninger på et godt grunnlag. En utfordring for rettssikkerheten i små kommuner er utfordringen med å tiltrekke seg personer med rett kompetanse og utdanning. Manglende juridisk og faglig kompetanse kan svekke rettssikkerheten i en kommune fordi beslutningene ikke er faglig tilstrekkelige (Myrvold 2001:58).

At politisk ledelse og administrasjon i en kommune er habile er også en svært viktig del av rettssikkerheten i en kommune. Det kan være en utfordring å ivareta habiliteten i en liten kommune. For det første er ofte kommunen en stor arbeidsgiver i små kommuner (Myrvold 2001:59). Sannsynligheten for at saksbehandlere kjenner berørte personer er derfor større i en mindre, enn en større kommune. Hvis det er få ansatte kan terskelen for å melde seg inhabil være større enn på et sted med flere ansatte. Myrvold (ibid) mener at rettssikkerheten også kan være problematisk å ivareta også i større kommuner. Informasjonslinjene blir større og innbyggerne kan ha et inntrykk av at det kommunale byråkratiet er upersonlig og uoversiktlig. Undersøkelser har avdekket at det generelt er et dårlig bilde av habiliteten til kommunale saksbehandlere. På landsbasis mener nesten 70 prosent at habilitetsreglene brytes ”ofte ” eller ”av og til” i egen kommune. I kommuner med et folketall over 60 000 så svarte 80 prosent at habilitetsreglene brytes ofte eller av og til. I kommuner med folketall under 20 000 ligger det samme tallet på 60 prosent (St.prp. nr 146. 2012- 2013:28). Samlet sett gir tallene et bilde av at innbyggerne ikke stoler på at sin egen kommune opptrer habilt.

Rettssikkerhet er spesielt viktig på barnevernsområdet. Avgjørelser kan få store konsekvenser for de berørte, og det kommunale barnevernet har et særskilt ansvar for å sikre barns velferd. Undersøkelser har avdekket at kommuner med færre enn 5 000 innbyggere i større grad sliter med å tiltrekke seg ansatte med barnevernspedagogisk utdanning enn hva som er tilfellet for større kommuner. Rekrutteringsproblemer og mangel på fagmiljø trekkes frem som en av de viktigste årsakene til interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet (Deloitte 2012:26). Myrvold (2001:65) mener små kommuner kan ha en større fordel enn større kommuner ved at forhold er mer gjennomsiktede og at det dermed er lettere å vite når barnevernet bør gripe inn. Ulempen er at barnevernet lettere kan få habilitetsproblemer og at ansatte opplever press fra lokalmiljøet. Vi kan anta at en kommunesammenslåing vil føre til at kommunen får flere ansatte med relevant utdanning, større fagmiljø og bedre rettssikkerhet innen barnevernet. Jeg fremmer derfor følgende hypotese H8: *Sammenslåingen vil føre til at rettssikkerheten i det kommunale barnevernet blir styrket gjennom flere ansatte med relevant fagutdanning og større fagmiljø.*

## **Kort oppsummert**

Små kommuner har ofte få ansatte i barnevernstjenesten. Det gjør tjenesten svært utsatt for sykdom og oppsigelser. Små kommuner sliter i større grad enn store med rekruttering av

fagkompetanse. Tilstrekkelig grad av fagkompetanse og god habilitet er forutsetninger for rettsikkerheten i barnevernet. En sammenslåing vil sannsynligvis gi økt kompetanse, større fagmiljø og bedre habilitet, og trolig derfor styrke rettssikkerheten i barnevernet.

### **3.5 Kommunen som samfunnsutvikler**

Asplan Viak og Telemarks forskning (Brandtzæg m.fl.2004:11) gjennomførte en serie med undersøkelser av pågående kommunesammenslåinger. De avdekket at det å styrke kommunens rolle som samfunnsutvikler var en sentral motivasjon for kommunesammenslåing. Rollen som samfunnsutvikler forutsetter at kommunen har en rekke egenskaper. Kommunen bør ha tilstrekkelig med ressurser og kompetanse til arealplanlegging, næringsutvikling, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av partnerskap mellom kommune og andre aktører (Brandtzæg 2009:36). Myrvold (2001:66) viser til at alle norske kommuner er etter plan- og bygningsloven forpliktet til å utføre løpende planlegging med sikte på å samkjøre fysiske, økonomiske, sosiale og kulturell utvikling innen sitt område. Hvilken kompetanse kommuner vil trenge er avhengig av hvilke behov kommunen har. En landbrukskommune har andre behov enn en industrikommune, og en vekstkommune har andre behov enn en fraflyttingskommune.

Ifølge leder av Norsk Ingeniør- og teknologiorganisasjon Trond Markussen (NRK 2014a) har fire av ti kommuner ingeniørstillinger besatt av ikke-ingeniører. Dette er ifølge Markussen en utfordring for framtidig arealutvikling . Over 70 000 nordmenn bor i rasutsatte strøk. Derfor er det viktig at kommunene har kompetente folk til å planlegge boligbygging og infrastruktur i slike områder. Områdedirektør Helge Eide i KS mener problemet skyldes at det utdannes for få ingeniører og sivilingeniører i Norge, men også at kommunene sliter med å rekruttere disse (ibid). Knut Aarbakke (2010), leder i Akademikerne, mener årsaken til at kommunene sliter med å rekruttere nok fagfolk er at mange kommuner har for små fagmiljøer og at mange heller velger å gå inn i privat sektor. Han mener færre og større kommuner vil føre til større fagmiljø og vil gjøre kommunesektoren til en mer attraktiv arbeidsplass. Å tiltrekke seg nødvendig kompetanse er nødvendig, ikke bare for kvaliteten på kommunale tjenester, men også for at kommunene skal være robuste. Kommunene skal være i stand til å løse oppgavene de er pålagt på en god måte og de må evne å opprettholde en livskraftig kommune.

Planlegging og opprettholdelse av et kulturtilbud i kommunen kan sies å falle inn under kommunens rolle som samfunnsplanlegger. Kulturtilbudet i en kommune består blant annet av å drive museer, kino og bibliotek tjenester. Den siste innbyggerundersøkelsen til DIFI (2013) viste at innbyggerne i små kommuner var mest fornøyd med tjenester innen helse og skole, men at store kommuner var bedre på tjenester innen kultur. Vi kan derfor forvente at en sammenslåing vil føre til at det kommunale kulturtilbudet blir styrket. En av kvalitetsindikatorerne KOSTRA bruker på det kommunale kulturtilbudet er netto driftsutgifter for kultursektoren per innbygger. Ut ifra antakelsen om at kulturtilbudet er bedre i store kommuner, kan vi forvente at de kommunale utgiftene til kultur vil gå opp etter en sammenslåing. Jeg fremmer derfor følgende hypotese H9: *Sammenslåingen vil føre til at kommunen bruker mer ressurser på kultur.*

Næringsutvikling er også en viktig del av kommunens rolle som samfunnsplanlegger. Et solid og bærekraftig næringsliv i kommunen vil kunne bidra til netto tilflytting og gode skatteinntekter. En viktig forutsetning for å etablere og opprettholde et lokalt næringsliv, er at kommunen har kompetanse og ressurser til å tilrettelegge for lokalt næringsliv. Myrvold (2001:71) mener effektiv næringsutvikling er avhengig av samordning mellom etater, kommuner og offentlige og private aktører. Det er lite forskning på forholdet mellom kommunestørrelse og næringslivsutvikling (ibid:75). På en side kan man anta at store kommuner har en større administrasjon og kompetanse når det gjelder å legge til rette for lokalt næringsliv. På den andre siden kan vi anta at små kommuner har muligheter til en tettere dialog med lokalt næringsliv fordi det er kortere avstand mellom administrasjon og politisk ledelse på en side og lokalt næringsliv på den andre. Vi antar imidlertid at næringslivsutvikling og tilrettelegging krever en viss kompetanse i kommunen, og at små kommuner sliter med denne type rekruttering. Med dette som bakgrunn fremmer jeg følgende hypotese H10: *Sammenslåing vil føre til at kommunen blir bedre på næringslivsutvikling og – tilrettelegging.*

### **Kort oppsummert**

Kommuner har en viktig rolle som samfunnsplanlegger. Rollen som samfunnsplanlegger innebærer blant annet å legge til rette for økt bosetting, lokalt næringsliv og kulturliv. Undersøkelser viser at store kommuner er bedre enn små på kulturelle tjenester. Små

kommuner har også utfordringer med å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft, noe som er nødvendig for arealplanlegging og muligens for å tilrettelegge for lokalt næringsliv.



## 4 Data og metode

I denne oppgaven skal jeg se nærmere på kommunesammenslåing. Jeg har valgt å fokusere på hvilke forventninger, både positive og negative, som ligger bak en sammenslåing ved å studere nasjonal og lokal debatt om kommunesammenslåing. Jeg har valgt sammenslåingen mellom Ølen og Vindafjord kommune som case i oppgaven. Jeg har gjennomført dokumentstudier og intervjuer av et fåtall nøkkelinformanter. I dette kapittelet vil jeg redegjøre for valg av metode og datainnsamling. Jeg vil også drøfte styrker og svakheter med tanke på validitet og reliabilitet i mitt forskningsopplegg.

Problemstillingen i oppgaven har virket styrende for valg av forskningsopplegg. Manheim (2006:7) mener to forhold må tas hensyn til i valg av metode. For det første bør man velge en metode som er egnet til å besvare problemstillingen i oppgaven, og for det andre bør den valgte metoden være mulig å gjennomføre. Jeg mener at et kvalitativt forskningsopplegg er best egnet for å besvare problemstillingene i oppgaven. Jeg gjennomfører et casestudie av sammenslåingen av Vindafjord og Ølen. Gerring (2007:20) definerer casestudie som "...the intensive study of a single case where the purpose of that study in – at least in part – to shed light on a larger class of cases (a population)". Vi kan ut ifra denne definisjonen få inntrykk av at alle casestudier har et mål om å kunne generalisere. George og Bennett (2005:69) presiserer at vi derfor må spesifisere hvilket univers caset er en del av. Sammenslåingen mellom Vindafjord og Ølen kan for eksempel være del av et univers av norske kommunesammenslåinger. Jeg har imidlertid ingen ambisjoner i denne oppgaven om å generalisere. Det vil imidlertid være interessant å diskutere om funnene kan sies å gjelde for andre kommunesammenslåingsprosesser. Det kan for eksempel tenkes at flere tidligere og senere sammenslåingsprosesser står overfor de samme utfordringene. Det blir imidlertid opp til andre å vurdere om oppgaven har et generaliseringspotensial.

I denne oppgaven er fokuset først og fremst på den spesifikke sammenslåingen mellom Ølen og Vindafjord. Det kunne vært interessant å gjennomføre en crosscasestudie hvor jeg sammenlignet flere sammenslåinger. Med et slikt forskningsopplegg kunne vi fått frem likheter og forskjeller, og generaliseringsmulighetene hadde vært større. Det er imidlertid kun gjennomført seks kommunesammenslåinger de siste ti årene (Sandvik 2014). Disse er ofte vanskelige å sammenligne fordi de er svært forskjellige. Ølen og Vindafjord var to svært like kommuner med mye kontakt og et felles sentrum i Ølen (Brandtzæg 2009:46). I samme

periode var det tre andre sammenslåinger. Sammenslåingen mellom Aure og Tustna var i stor grad tuftet på ønsket om å få finansiert en bro, Imarsundforbindelsen, og sammenslåingen ble nærmest et virkemiddel for å få finansiering (Brandtzæg 2009:12). Sammenslåingene mellom Kristiansund og Frei, og mellom Bodø og Skjærstad, hadde det til felles at det var en stor og en liten kommune (Brandtzæg 2009:13). Selv om disse sammenslåingene foregikk i samme periode, skiller de seg likevel fra hverandre når det gjelder mål for sammenslutning, geografi, innbyggertall og størrelsesforhold. Med tanke på de geografiske avstandene mellom disse ville også en studie være svært ressurskrevende. En samlet vurdering gjorde derfor at jeg valgte å fordype meg i ett case. Siden jeg kommer fra samme distrikt som Ølen og Vindafjord, har jeg en viss kjennskap til kommunene fra før.

Problemstillingene i oppgaven gjør det viktig å belyse den lokale debatten rundt kommunesammenslåingen. Jeg ønsket å få et bilde av hvilke forhåpninger og bekymringer som kom opp i den lokale debatten. I tillegg har jeg sett på den samme debatten på nasjonalt nivå. Det var viktig for meg å se på både den nasjonale og lokale debatten, og deretter sammenligne disse. Jeg ville få et bilde av hvilke vurderinger og veivalg som ble gjort underveis i sammenslåingsprosessen. Jeg var bekymret for at dette skulle være vanskelig å få svar på fordi det er over ti år siden prosessen startet. Etter mitt syn har imidlertid informantene fremdeles et klart bilde av sammenslåingsprosessen. Videre ville jeg få et bilde av hvilket syn de samme informantene hadde av sammenslåingen nesten åtte år etter at den ble fullført og hvilke konsekvenser de mente at sammenslåingen har hatt.

I første del av oppgaven gjennomgikk jeg en del eksisterende forskningsresultat. Disse dannet grunnlaget for teoridelen i oppgaven. Empiridelen i oppgaven består av tre ulike typer kilder. For det første har jeg gjennomført en rekke intervjuer. Utvalget består av seks representanter som alle har hatt en rolle i sammenslåingen mellom Ølen og Vindafjord kommune. Målet med utvalget har vært å få informanter fra begge de gamle kommunene, fra den nye kommunen, fra både administrasjon og politisk hold, og ikke minst fra både motstander og tilhenger siden. For det andre har jeg fått tilgang til en rekke interne dokumenter fra kommunen, blant annet intensjonsplan (se vedlegg 1). Tilslutt har jeg benyttet meg av data fra Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA). KOSTRA er et nasjonalt rapporteringssystem som gir informasjon om ulike sider ved kommunesektoren, for eksempel tjenestekvalitet (SSB 2014).

Nedenfor redegjør jeg nærmere for bakgrunnsmateriell og utvalg.

## 4.1 Bakgrunnsmateriale

I denne oppgaven har jeg benyttet meg av en del interne dokumenter fra de to kommunene. Blant annet har jeg sett på intensjonsplaner og møtereferater fra kommunestyredebatter, noe som kan gi meg et inntrykk av den politiske debatten. Jeg har også brukt en del stortingsmeldinger og NOUer. Disse har vært nyttige i teoridelen i oppgaven og har bidratt til å belyse utfordringer norske kommuner står overfor i dag. Dette har også vært viktig for å belyse forskjellene mellom små og store kommuner.

Det foreligger en god del sekundærlitteratur på området. Blant annet har Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) gjennomført en del undersøkelser av norske kommuner og kommunesammenslåinger. Disse har gitt verdifull innsikt i kommunesammenslåinger og kommunale utfordringer. En rapport (Blågård m.fl. 2013) ga blant annet et godt bilde av den politiske debatten på nasjonalt nivå. En annen rapport (Myrvold 2001) ga informasjon om hvilke utfordringer små kommuner står overfor. Det har også vært gjennomført en rekke undersøkelser av sammenslåingen mellom Ølen og Vindafjord. Blant annet gjennomførte Rogalandsforskning (2001) en utredning på vegne av Etne, Ølen og Vindafjord av hva en sammenslåing ville innebære for kommunenes økonomi og tjenester. Dette ga verdifull innsikt i hvilken effekt lokalpolitikere i Ølen og Vindafjord forventet seg fra sammenslåingen. Asplan Viak og Telemarksforskning (2005) gjennomførte en undersøkelse av pågående sammenslåinger, blant annet mellom Ølen og Vindafjord. Denne var nyttig fordi jeg fikk et bilde av hvordan sammenslåingen forløp seg i Vindafjord, og hvordan sammenslåingsprosessen forløp seg i de andre kommunene. Også i etterkant av sammenslåingen har det blitt gjennomført undersøkelser. Telemarksforskning (2009) gjennomførte en grundig evaluering av sammenslåingene mellom Ølen og Vindafjord, Aure og Tustna, Bodø og Skjerstad, og Kristiansund og Frei. Denne ga interessant informasjon om hvordan sammenslåingene skilte seg fra hverandre og ga særlig et innblikk i det som var unikt ved sammenslåingen i Vindafjord. Selv om ingen av de foreliggende studiene har samme problemstilling som denne oppgaven, er store deler av sammenslåingsprosessen godt dekket av foreliggende materiale. Dette har gjort mitt studie enklere å gjennomføre.

## 4.2 KOSTRA

I denne oppgaven har jeg benyttet en del data hentet fra KOSTRA. KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering og inneholder statistikk om mange sider ved norske kommuner, som for eksempel økonomi, antall ansatte osv. (SSB 2014). KOSTRA har vært et nyttig verktøy i arbeidet med denne oppgaven. KOSTRA har gjort det mulig å hente informasjon om økonomi og tjenester. Disse har vært nyttige som supplement til data fra intervjuene med informantene.

## 4.3 Utvalg og intervju

Jeg har gjennomført seks intervjuer med nøkkelinformanter som har god kjennskap til sammenslåingen mellom Ølen og Vindafjord kommune. Alle informantene er valgt ut ved målrettet utvelging (Bryman 2008:458). Noen av informantene ble med etter at jeg hadde fått råd fra andre informanter om at de ville være nyttige å ha med i undersøkelsen. Goldstein (2002:671) mener denne ”snøballeffekten” kan være nyttig, men at den er avhengig av at informantene får et godt inntrykk av meg for å gi tips om potensielle informanter. Jeg har derfor vært opptatt av å opptre på en ryddig og bra måte overfor informantene. Jeg har ikke hatt noen problemer med å få kontakt med informantene, og heller ikke med å få dem til å stille opp i undersøkelsen. Det har vært viktig for meg å få med både tilhengere og motstandere av sammenslåingen med i utvalget. Disse har ulike syn på hvordan sammenslåingen ble til, og hvilke konsekvenser den har gitt. I et såpass lite utvalg ville selv få frafall i utvalget kunne gi systematiske skjevheter (Goldstein 2002:669). Informantene er anonymisert etter ønske fra enkelte av informantene.

Bryman (2004) skiller mellom strukturerte, semi-strukturerte og ustrukturerte intervju. I denne oppgaven har det vært benyttet semi-strukturerte intervjuer. Informantene i mitt utvalg kan karakteriseres som nøkkelinformanter på grunn av deres rolle i sammenslåingsprosessen (Andersen 2006:280). Dybdeintervju med nøkkelinformanter refereres ofte til som eliteintervju. I en slik situasjon mener Andersen (2006:281) at intervjuer bør være lyttende, men også kunne ta initiativ selv. Enkelte av intervjuene jeg har gjennomført kan minne om et eliteintervju. Dialogen har ofte vært mer samtalepreget enn av spørsmål og svar. Det ble alltid benyttet intervjuguide, men denne ble benyttet på en fleksibel måte. Årsaken til dette er at informantene ofte kom inn på flere områder innenfor ett spørsmål. For eksempel falt det ofte naturlig for informantene å snakke om både tjenester og økonomi samtidig. Det virket derfor

hensiktsmessig å heller la samtalen flyte fritt enn å avbryte med spørsmål. Jeg var imidlertid opptatt av å få dekket alle spørsmålene i intervjuguiden.

Berry (2002:680) mener at et faremoment ved eliteintervjuer er at enkelte informanter kan være mer overbevisende enn andre og at dette kan påvirke resultatet. Jeg har forsøkt å være bevisst på dette og har et kritisk syn på det som kommer frem under intervjuene. Det at jeg har transkribert intervjuene, har gjort det lettere å ha et kritisk blikk på resultatene av intervjuene når jeg har skrevet analysen.

Intervjuguiden besto av rundt 45 spørsmål (se vedlegg 2). Det ble kun brukt én intervjuguide, men spørsmålene ble tilpasset hver enkelt informant. Informanten fra lokal presse fikk for eksempel ikke de samme spørsmålene som informanter fra politisk ledelse. Ofte ble rekkefølgen på spørsmålene endret underveis i intervjuet. I enkelte tilfeller kom det også frem uventede opplysninger, det ble ofte fulgt opp med oppfølgingsspørsmål ut over intervjuguiden. Intervjuguiden ble med andre ord brukt på en fleksibel måte.

Tre av intervjuene ble gjennomført ved personlig oppmøte, mens de andre ble gjennomført ved telefonintervju. Det ble gjort opptak av alle intervjuene og intervjuene ble transkribert i etterkant. Alle informanter fikk tilbud om å få referat ettersendt for godkjenning, men ingen av informantene ønsket det.

## 4.4 Validitet

Validitet kan defineres som samsvar mellom det vi tror vi måler og det vi faktisk måler (King m.fl. 1994:25). Forskningsopplegg bør utformes på en slik måte at resultatene oppnår en høy validitet. Jeg vil her se på hvilke styrker og svakheter mitt forskningsopplegg har til validitet og reliabilitet. Det er ulike måter å vurdere validitet i et forskningsopplegg. Cook og Campbell nevner fire kriterier i sitt validitetssystem (Lund 2002:104). Ett av de, statistisk validitet, er imidlertid ikke relevant i denne sammenhengen.

Den indre validiteten er betinget av at vi klarer å avdekke kausale sammenhenger i undersøkelsen (Lund 2002:107). Casestudier kjennetegnes som regel av en høy grad av indre validitet fordi vi går i dybden snarere enn bredden og kommer tettere på kausale forhold. En trussel mot den indre validiteten i denne oppgaven har vært om de egenskapene kommunen har i dag skyldes sammenslåingen. Det kan ikke utelukkes at det er andre bakenforliggende årsaker som har forårsaket effekter. For eksempel kan vi ikke utelukke at begge kommunene,

Ølen og gamle Vindafjord, hadde hatt den samme økonomiske veksten som nye Vindafjord kommune. Dette er noe jeg har forsøkt å ha et kritisk blikk på.

Casestudier kan sies å ha god indre validitet, men svak ytre validitet. Ytre validitet handler om en undersøkelse kan generaliseres til et større univers (Bryman 2008:57). Det er vanskelig å generalisere resultatene fra et casestudie fordi det er et svært lite utvalg.

Casestudier gir derfor lav representativitet sammenlignet med kvantitative studier, som for eksempel surveyundersøkelser (Gerring 2007:43). George og Bennett (2005:115) argumenterer for at det likevel er mulig å generalisere fra casestudier. Det avhenger blant annet av at man vurderer om caset er representativt for universet. Hvis caset vi studerer skiller seg kraftig ut fra de andre enhetene i universet, vil en generalisering være problematisk. Det kunne ha vært interessant å vurdert om sammenslåingen mellom Ølen og Vindafjord er representativt, men som tidligere nevnt er ikke generalisering en ambisjon i denne oppgaven. Målet med oppgaven er først og fremst å avdekke kausale forhold i sammenslåingen mellom Ølen og Vindafjord.

Cook og Campbells tredje kriterium er begrepsvaliditet. God begrepsvaliditet kjennetegnes av at det er samsvar mellom de teoretiske og operasjonelle begrepene. Dette kan være utfordrende i kvantitative undersøkelser fordi ikke alle begreper lar seg like lett operasjonalisere, som for eksempel sosial kapital.

Tall fra KOSTRA har vært nyttige i analysen av sammenslåingen mellom Ølen og Vindafjord. Både gamle Ølen og Vindafjord, og nye Vindafjord, har rapportert inn en del nøkkeltall på de områdene jeg ser på. Det er nødvendig å vurdere begrepskvaliteten ved noen av disse. En indikator som brukes i analysen av lokaldemokratiet er valgdeltakelse. Målet er å se på om valgdeltakelsen har forandret seg nevneverdig etter sammenslåingen.

Begrepsvaliditeten er lav hvis valgdeltakelse er den eneste indikatoren som benyttes. Det kan ikke sies at valgdeltakelse alene gir et godt bilde av hvordan lokaldemokratiet har endret seg etter sammenslåingen. Offerdal (2003:364-365) mener lav valgdeltakelse kan tyde på både misfornøyde og fornøyde velgere. Derfor er det viktig å supplere med data fra informantene slik at begrepet dekkes best mulig. Andre indikatorer fra KOSTRA kan sies å ha bedre begrepsvaliditet, dvs. at indikator og begrep samsvarer i større grad. Blant annet brukes ulike budsjettall som indikatorer på den økonomiske situasjonen i kommunen, mer bestemt andel bruttoutgifter til ulike tjenesteområder. Målet er å belyse om det har forekommet noen stordriftsfordeler eller nye prioriteringer. Andre indikatorer fra KOSTRA som benyttes er

antall ansatte innenfor de ulike tjenestene. Målet er både å belyse om kommunen har fått flere ansatte med fagbakgrunn og for å vurdere rettssikkerheten i barnevernet. Jeg har også benyttet enkelte kvalitetsindikatorer for den kommunale tjenesteproduksjonen. Ideelt skulle jeg hatt data på alle tjenestene jeg studerer, men dessverre eksisterer det ikke tall for grunnskole og barnehagetjenestene. Jeg har imidlertid brukt kvalitetsindikatorer på pleie- og omsorgstjenestene. KOSTRA-indikatorene blir supplert med data fra informantene. Jeg har i oppgaven forsøkt å ivareta begrepsvaliditeten ved å bruke et bredt datagrunnlag og ha et kritisk syn på innsamlede data.

I kvalitative undersøkelser er vi tettere på informantene enn ved en kvantitativ. Dette taler for at vi kan fjerne eventuell tvil og usikkerhet fra informantene. Jeg har ikke opplevd dette som et problem under intervjuene. Dette henger nok sammen med at jeg i oppgaven ikke opererer med noen spesielt avanserte begrep. De eneste gangene jeg så behov for å avklare var rundt begrepet ”robusthet” og ”kommunen som samfunnsutvikler”.

## 4.5 Reliabilitet

Reliabilitet dreier seg om selve datainnsamlingen. Desto mer nøyaktig datainnsamling, desto høyere reliabilitet (Hellevik 2002:183). Validitet vurderes etter systematiske målefeil, som for eksempel at vi ikke måler det vi tror vi måler. Reliabilitet dreier seg om tilfeldige målefeil. De to begrepene må sees i sammenheng med hverandre. Hvis datainnsamlingen har foregått på en dårlig måte, vil det påvirke validiteten i undersøkelsen. Det er heller ikke nok at reliabiliteten i en undersøkelse er bra dersom validiteten er dårlig. Reliabilitet kan sees på som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for god validitet (Adcock og Collier 2001:531-532).

King (m.fl. 2005:25) mener en måte vi kan vurdere reliabiliteten i et forskningsopplegg på er å repetere undersøkelsen og se om man får samme resultat. I den type intervju jeg har gjennomført, vil det være vanskelig å gjennomføre. Semistrukturerte intervju gir en stor fleksibilitet i intervjusituasjonen, men ifølge Bryman (2004:320) går denne fleksibiliteten ut over reliabiliteten. Det er lite trolig at vi hadde klart å gjenskape intervjuet på samme måte. Hvert intervju lever sitt eget liv og er vanskelig å gjenskape. Slike intervjuer blir fra positivistisk hold kritisert for mangelen på standardisering av stimuli (Andersen 2006:284).

I min oppgave har jeg valgt å ta opp alle intervjuene og senere transkribere. Jeg har også lagt ved intervjuguiden (se vedlegg 2). Dette gjør at andre kan vurdere om de slutningene jeg har trukket i oppgaven støttes av transkripsjonene fra intervjuene. Ifølge King (m. fl. 2005:26) styrker dette reliabiliteten i oppgaven.



## 5 Resultat

I denne delen av oppgaven presenterer jeg de empiriske funnene fra datainnsamlingen .

Datagrunnlaget i undersøkelsen består av tre ulike kilder. Intervjuene med informantene står sentralt i datamaterialet. Den andre kilden er en intensjonsplan som ble sendt til samtlige innbyggere i forkant av folkeavstemningen og der de fikk informasjon om sammenslåingen. Den siste datakilden er tall fra KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering). Både gamle Vindafjord og Ølen, og nye Vindafjord, har rapportert en del nøkkeltall til KOSTRA. Disse er nyttige for å belyse utviklingen før og etter sammenslåingen.

Presentasjonen av dataene er delt inn i tre deler. Først gjennomgår jeg prosessen i forkant av sammenslåingen. Formålet er først og fremst å få informantenes syn på hva som stod sentralt i den lokale debatten i forkant av folkeavstemningen. Tilhengere og motstandere av sammenslåingen hadde ulike forventninger til hva en sammenslåing ville innebære. I analysekapittelet drøfter jeg om disse forventningene er innfridd. Deretter redegjør jeg for hvordan selve sammenslåingsprosessen foregikk. Formålet er å belyse hvilke utfordringer som oppsto underveis og hvordan disse eventuelt ble løst. Tilslutt gjennomgår jeg hvilken effekt sammenslåingen har hatt. Data fra informantene blir supplert av tall fra KOSTRA, blant annet for å vise utviklingen innen kommuneøkonomien.

### 5.1 Prosessen i forkant av vedtak

#### Intensjonsplan

17. juni 2002 ble sammenslåingsprosessen for alvor satt i gang. Kommunestyrene hadde da tidligere drøftet hva som ville være rammene for en eventuell sammenslåing. Resultatet av disse samtalene ble en intensjonsplan for sammenslåing (se vedlegg 1). Intensjonsplanen ble vedtatt i Ølen kommunestyre 10. juni 2002 og 17. juni i Vindafjord. Intensjonsplanen ble sendt til husstandene i begge kommunene, der innbyggerne ble bedt om å ta et standpunkt i sammenslåingsspørsmålet i en folkeavstemning. Videre står det at ved et eventuelt flertall vil de to kommunestyrene ta dette til etterretning og søke sammenslåing fra 01.01.2006. I intensjonsplanen presenteres det ikke noe konkret om rammene for den nye kommunen, men en rekke mål for en sammenslåing som de to kommunestyrene har blitt enige om. Hvordan

den nye kommunen ville bli organisert skulle være opp til de nyvalgte kommunestyrene etter valget høsten 2003.

Hovedmålet for sammenslåingen var å ”Sikre ein livskraftig distriktskommune på Indre Haugalandet”. Som tidligere nevnt i oppgaven, hadde sammenslåing mellom alle kommunene på Haugalandet blitt utredet et par år i forkant. Videre skisseres det fem delmål for sammenslåingen (se vedlegg 1:1):

- Styrke grunnlaget for å samordne næringsutvikling og kulturliv i distriktet
- Sikre og videreutvikle kvalitet i tjenestene til innbyggjarane gjennom eit breitt fagleg miljø i tenesteytande einingar.
- Skape grunnlag for kostnadseffektive tenester ut får tilgjengelege økonomiske ressursar
- Tale utad med større styrke og ei felles røyst.
- Vere ein utviklande og attraktiv arbeidsplass for dei tilsette

I intensjonsplanen legges det også frem konkrete forslag om navn og lokalisering av kommunesenter i den nye kommunen. Kommunestyrene gikk inn for at navnet på den nye kommunen skulle være Vindafjord, og at kommunesenteret skulle være lokalisert i Ølen. Det at kommunesenteret skulle ligge i Ølen ble begrunnet med følgende:

”Av distriktpolitiske omsyn er det viktig å velje eit kommunesenter som kan ha utviklingspotensiale i konkurranse med andre sentra i regionen.”(se vedlegg 1:2)

I intensjonsplanen står det ikke mye konkret om hvordan den nye kommunen skal organiseres, men det presiseres at ”eksisterande bygningsmasse skal nyttast så langt det er praktisk og økonomisk mogeleg” (se vedlegg 1:2).

Det ble også lagt til grunn at et av målene bak sammenslåingen er å redusere kostnader. Ansatte som eventuelt må gå av skulle få tilbud om omplassering. Det slås også fast at de to kommunestyrene skal informere hverandre fortløpende om investeringer over én million kroner. Det presiseres at folkeavstemningen er rådgivende og at avstemningen vil bli avgjort ved simpelt flertall.

## **Veien mot sammenslåing**

Veien mot sammenslåing startet, ifølge en av informantene, ved kommunevalget i 1999. Etter valget fikk Vindafjord, Ølen og Etne nye ordførere. De tre startet umiddelbart samtaler om muligheter for et utvidet samarbeid mellom de tre kommunene. Da denne ideen ble drøftet i de respektive kommunestyrene, ble det i Vindafjord og Ølen kommunestyre vedtatt at hvis en skulle utrede mulighetene for et utvidet samarbeid måtte en også utrede mulighetene for sammenslåing mellom kommunene. Kommunestyret i Etne stemte imidlertid ned forslaget og ville kun utrede konsekvensene av et utvidet samarbeid mellom de tre kommunene. En informant mente at årsaken til at Etne trakk seg ut så tidlig i sammenslåingsdebatten, var todelt. For det første var det mer naturlige grenser mellom Ølen og Etne, en ”Golan høyde”, mens Ølen og Vindafjord ligger mer mot hverandre (informant 6). For det andre var det et sterkt konkurranseforhold mellom Ølen og Etne. Blant annet hadde den lokale ambulansetjenesten flyttet fra Etne til Ølen. Ifølge en informant hadde dette styrket motsetningsforholdet mellom Ølen og Etne. Det var også en frykt i Etne for at Ølen skulle bli for dominerende i en sammenslåing mellom de tre kommunene.

Som det ble nevnt tidligere i oppgaven, leverte Rogalandsforskning på oppdrag for de tre kommunene en utredning om hvilke muligheter et utvidet samarbeid mellom de tre kommunene ville gi, og hva en sammenslåing mellom Ølen og Vindafjord ville kunne medføre. Rapporten viste at Ølen og Vindafjord ville ha dobbelt så stor gevinst med en sammenslåing enn ved et samarbeid. I etterkant av rapporten ble det arrangert et møte mellom de to kommunestyrene.

På et møte 18. juni 2002 ble de to kommunestyrene enige om intensjonsplanen for sammenslåingen. Tidlig i drøftingen om intensjonsplanen, ble det vedtatt at Ølen fikk kommunesentrum og Vindafjord kommunenavnet. Dette var, ifølge en informant, en potensielt stor konflikt og det var derfor viktig å avklare spørsmålet tidlig. Løsningen ble ifølge informanten vedtatt med bred støtte fra begge kommunestyrer ifølge .

17. februar 2003 ble det arrangert en folkeavstemning om sammenslåingen. Resultatet ble 856 mot 493 i Ølen kommune, og 955 mot 951 i Vindafjord kommune. Folkeavstemningen var kun rådgivende fordi saken måtte avgjøres i kommunestyrene. I intensjonsplanen står det at: ”Dersom det er fleirtal for dette i begge kommunane vil kommunestyra følge veljarene sitt råd og søkje om å få slå kommunane saman frå 01.01.06” (se vedlegg 1:1). Det ble da gjort vedtak i begge kommunestyrene om å slå seg sammen fra og med 01.01.2006.

I Inndelingslova § 25 heter det at ”Når det er gjort vedtak om samanslåing av to eller fleire kommunar, skal Fylkesmannen snarast mogleg kalle saman til eit felles møte med dei aktuelle kommunestyra” (Inndelingslova 2002). Etter folkeavstemningen ble Fylkesmannen koblet inn i prosessen.

### **Argumenter i den lokale debatten**

Det virker ikke som om mulige konsekvenser for lokaldemokratiet ble diskutert i noen særlig grad i de to kommunene. En informant trakk imidlertid frem at han trodde det lå en frykt blant enkelte innbyggere i kommunen at det skulle bli lengre avstand mellom innbyggere og politisk ledelse.

Flere av informantene mener økonomi var et sentralt argument i debatten. En informant mente at den økonomiske situasjonen i begge kommunene var ”begredelig” før sammenslåingen. Han trakk blant annet frem at det i den ene kommunen hadde utviklet seg en ukultur i de ulike enhetene i kommunen. Det var ikke så nøye om de gikk med underskudd, de fikk uansett tilgivelse. Økonomien hadde ført til at skoler hadde blitt lagt ned i Vindafjord, og Ølen kommune hadde også blitt nødt til å foreta nedleggelser. Skolenedleggelser var også en pågående debatt i begge kommunene. En annen informant trakk frem at effektivisering og bedre økonomi stod sentralt i argumentasjonen for sammenslåing i begge kommuner. De økonomiske fordelene ved å kun ha én administrasjon ble trukket frem.

Økonomi ble brukt som argument av både tilhengere og motstandere. Et sentralt argument for motstanderne var at sammenslåingen ville føre til en urettferdighet på grunn av kommunenes kraftaksjer. Vindafjord kommune hadde aksjer i det interkommunale selskapet Haugaland Kraft AS. Overskuddet fra kraftselskapet ble delt mellom eierne, som bestod av syv kommuner. Vindafjord kommunes del gikk til kommunekassen, og ble dermed fordelt på innbyggerne i kommunen. I Ølen hadde de en annen løsning. Kraftlaget her, Skånevik Ølen kraftlag, var et lutlag hvor innbyggerne i Ølen kommune eide en del hver og overskuddet gikk til hver enkelt av innbyggerne, og ikke til kommunekassen. Forsyningsområdet går langs de gamle kommunegrensene. Innbyggere i gamle Vindafjord kan derfor ikke bli abonnenter og får ikke samme glede av selskapet som innbyggerne i Ølen. Argumentet ble, ifølge flere informanter, hyppig brukt i den lokale debatten. Flere av informantene mener det er en av de viktigste grunnene til at folkeavstemningen ble så jevn i Vindafjord.

En informant opplyste at ønsket om å bygge en bedre kommune med bedre tjenester var den viktigste årsaken til at han ønsket en sammenslåing. Begge kommunene var forholdsvis desentraliserte med tanke på tjenestetilbud, spesielt Vindafjord. En informant mente at kommunene ble drevet som ”en dårlig heimevernsøvelse” (informant 4). Håpet var at ved å sentralisere kunne få en mer effektiv tjenesteproduksjon. Bekymringen blant innbyggerne synes å være at en sammenslåing ville medføre en sentralisering av tjenestetilbudet til Ølen. Det hadde vært mange interne kamper i gamle Vindafjord kommune om ulike tjenestetilbud tidligere. Blant annet hadde viktige deler av kommuneadministrasjonen blitt flyttet fra Vikedal til Sandeid. En informant mener frykten var spesielt stor i bygdene lengst fra sentrum. I intensjonsplanen stod det at man skulle ”..legg vidare til grunn at eksisterande kommunal bygningsmasse i Vindafjord og Ølen skal nyttast så langt det er praktisk og økonomisk mogeleg” (se vedlegg 1:2). Flere av informantene mener dette var med å sikre flertall for sammenslåing i folkeavstemningen. Lovnaden i intensjonsplanen var med på å forsikre innbyggerne om at ikke hele tjenestetilbudet skulle sentraliseres til Ølen.

Rettsikkerhet synes ikke å ha vært et sentralt argument i den lokale sammenslåingsdebatten. Det var heller ikke nevnt eksplisitt i intensjonsplanen for sammenslåingen. En av tilhengerne av sammenslåingen mente imidlertid at det hang tett sammen med argumentet om bedre tjenester. Barnevern trekkes ofte frem som en fordel, noe informanten mener ville bli bedre gjennom en sammenslåing. Sammenslåingen ville også gi en større bredde i form av flere ansatte, noe som ville føre til at barnevernstjenesten ble mindre personavhengig. En annen informant mener imidlertid at rettsikkerheten ikke var noe problem i de gamle kommunene, blant annet fordi fylkeskommunen hadde hyppige kontroller uten at det ble avdekket noe kritikkverdig.

Det å bygge en mer robust kommune synes å ha vært et sentralt mål for de lokale sammenslåingstilhengerne. En informant opplyste at de hadde et håp om at en større kommune bestående av Ølen og Vindafjord ville ha større tyngde utad. En ordfører som representerte en kommune med over 8000 innbyggere ville tale med en større stemme utad sammenlignet med to ordførere fra kommuner med under 5000 innbyggere.

En av informantene mener at det lokale Arbeiderpartiet ikke var prinsipielt imot sammenslåingen, men at sammenslåingsspørsmålet ble tatt opp for tidlig. Han mener at sammenslåingsspørsmålet må avgjøres sentralt, i Stortinget, nå som da. Han mener kommunene må ta tiden til hjelp, og dersom det kommer 40- 50 sammenslåinger de neste

årene vil det være det rette. Informanten frykter også at kommunen vil bli nødt til å gjennomføre nok en sammenslåing ved en senere anledning. Han mener det ville være feil å utsette innbyggerne for en slik påkjenning to ganger.

### Kort oppsummert

Tabell 5.1 oppsummerer de mest sentrale argumentene for og imot sammenslåing og som ble brukt i debatten om kommunesammenslåing i Ølen og Vindafjord .

|                          | For sammenslåing   | Mot sammenslåing  |
|--------------------------|--|---|
| <b>Tidspunkt</b>         |  | Frykt for at kommunen ville måtte gjennomgå nok en sammenslåing på et senere tidspunkt  |
| <b>Økonomi</b>           | Bedre økonomi ved hjelp av effektivisering og stordriftsfordeler | Innbyggerne i Ølen ville få glede av Vindafjords aksjeutbytte fra andel i kraftselskap, men innbyggerne i Vindafjord fikk ikke glede av Ølens aksjer i annet kraftselskap |
| <b>Tjenester</b>         | Sikre tjenestekvaliteten   | Frykt for omfattende sentralisering   |
| <b>Samfunnsutvikling</b> | Bli en større og sterkere kommune.                               |   |

Tabell 5.1 Argumenter i den lokale sammenslåingsdebatten i Ølen og Vindafjord

## 5.2 Selve sammenslåingsprosessen 2003-2006

I denne delen av oppgaven gjennomgår jeg selve sammenslåingsprosessen. Dette er nødvendig for senere kunne analysere ulike veivalg og grep tatt underveis. Målet er å kunne si noe om hva som fungerte og ikke fungerte i sammenslåingsprosessen. Datamaterialet i denne delen av oppgaven er basert på intervju med informantene.

I Inndelingslova § 26 (2002) heter det at:

”Ved samanslåing av kommunar eller fylkeskommuner og ved deling som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b skal det opprettast ei fellesnemnd til å samordne og ta seg av førebuinga av samanslåinga eller delinga. Nemnda bør spegle av innbyggjartalet i dei enkelte kommunane eller fylkeskommunene. Det skal likevel vere minimum tre medlemmer i nemnda frå kvar kommune eller fylkeskommune. Fellesnemnda blir valt av og blant medlemmene i kommunestyret eller fylkestinget. Nemnda vel sjølv leiaren og nestleiaren i nemnda.”

Fellesnemnda for sammenslåingen mellom Ølen og Vindafjord hadde sitt første møte 28. mars 2003. Den besto av formannskapetene i de to kommunene. Ledere av nemnda ble daværende ordførere Oddvar Haugland (KRF) og Arne Bergsvåg (SP). Den 9. oktober samme år ble det ansatt egen prosjektleder for sammenslåingsprosessen. Prosjektlederen skulle etter sammenslåingen tre inn i stillingen som rådmann. Både rådmann i Vindafjord og Ølen skulle gå av når sammenslåingen ble fullført 1. januar 2006. På et møte i fellesnemnda 27. januar 2004 ble prosjektlederen gitt ansvar og fullmakt for å gjennomføre sammenslåingsprosessen, og sørge for at sammenslåingen ble gjennomført i tråd med intensjonsplan og vedtaket i fellesnemnda. Dette innebar blant annet et ansvar for økonomien i prosjektet og for å tegne opp organisasjonskartet i den nye kommunen. Det ble lagt vekt på at begge kommunene måtte tilstrebe seg å holde budsjettene og gjennomføre innsparingstiltak for å få økonomien i de to kommunene i balanse. Videre ble det i de ulike fellesnemnda møtene drøftet alt ifra nytt økonomisystem til nytt kommunevåpen.

## **Utfordringer**

I en omfattende prosess, som en kommunesammenslåing er, vil det nødvendigvis dukke opp utfordringer. Flere hundre ansatte skal overføres til en ny kommune uten at det går utover den daglige driften og tjenesteproduksjonen i kommunen. I avsnittet under gjennomgår jeg de største utfordringene med sammenslåingsprosessen slik informantene opplever det.

Flere av informantene trekker frem at en stor utfordring med sammenslåingsprosessen var kulturforskjellene mellom de to kommunene. En informant mener at begge kommunene kunne kalles landbrukskommuner, men at Ølen hadde et mye sterkere innslag av industri enn Vindafjord. Ølen hadde beveget seg mer mot en industrikommune enn Vindafjord. Blant annet har Ølen en ”gylden mil” hvor store industribedrifter som Omega og Westcon er

lokalisert (informant 4). En annen informant mener Vindafjord kan oppsummeres med tre ord: landbruk, puritisme og bedehus. Landbruket har visstnok alltid stått sterkt. Informanten mener Ølen også kan oppsummeres med tre ord: næringsliv, næringsliv og næringsliv. En annen informant hadde et inntrykk av at næringslivet i Ølen var vant med å få det slik de ville. En informant mener den største forskjellen mellom de to kommunene var at Ølen hadde et klart sentrum, mens Vindafjord i større grad var desentralisert.

Det synes å ha vært få negative reaksjoner underveis i sammenslåingsprosessen fra innbyggernes side. Flere av informantene mener det var større motstand når Ølen i 1999 valgte å gå fra Hordaland til Rogaland fylke. Flere av informantene mener at en tett dialog med befolkningen underveis i prosessen var viktig. Det ble blant annet arrangert møter i hver grend i kommunene, ni totalt, og dette ble gjort to ganger i løpet av sammenslåingsprosessen. I disse møtene fikk innbyggerne stilt spørsmål, luftet frustrasjon og gitt innspill til hvordan den nye kommunen burde se ut.

Flere av informantene trekker frem den anstrengte økonomien i begge kommunene som en stor utfordring i sammenslåingsprosessen. Begge kommunene slet, både før og under prosessen, med å få budsjettene til å gå opp. Dette ga ikke et stort handlingsrom underveis i prosessen. Budsjettet for selve sammenslåingen lå rundt 37 millioner kroner totalt, og den gang Kommunal- og regionaldepartementet dekket mesteparten av kostnadene ved sammenslåingen. En stor del av denne kostnaden gikk til innkjøp av nytt datasystem. Rundt en tredjedel av budsjettet gikk med til dette.

Det var ikke bare kulturelle forskjeller mellom de to kommunene. En informant opplyste om at de to kommunene stort sett hadde forskjellige systemer på alt, slik som økonomi, helse, personal osv. Han mener dette skyldes at de to kommunene hadde tilhørt forskjellige fylker frem til Ølen meldte flytting til Rogaland et par år tidligere. Ofte innretter den enkelte kommune seg etter hvilket system det tilhørende fylket benytter.

En annen informant mener dette ikke hadde vært noe problem hvis det hadde vært en liten og en stor kommune, som i Bodø og Skjærstad. Det er da lettere å bare innlemme den lille kommunen inn i den store. Her måtte kommunen imidlertid begynne helt fra start og designe en ny kommuneorganisasjon. Alle ansatte i kommunen ble i utgangspunktet frigjort, men kommunen fulgte Arbeidsmiljølovens bestemmelser rundt virksomhetsoverdragelse. Alle ansatte i de to kommunene hadde dermed krav på en beslektet stilling i den nye kommunen så



lenge kompetansekrav var innfridd. Der to lederstillinger skulle bli til én, måtte søkerne konkurrere om den nye stillingen. En informant mente at man ideelt sett skulle hatt en ny administrasjon og et nytt rådhus for å få en ny kultur. En annen informant mente det ble enkelte problemer med at en hadde to kulturer i en ny kommune som ”gnisset” mot hverandre (Informant 3).

Fylkesmannen, Tora Aasland, ble av en informant oppfattet som en positiv kraft underveis i sammenslåingsprosessen. Hun var blant annet tilstede under enkelte fellesnemdmøter. En annen informant mente imidlertid at hun inntok en for partisk rolle. Denne informanten mente at hun ikke ønsket noe mer debatt enn nødvendig om sammenslåingen, og at hun bare ønsket å bli ferdig med prosessen. Han mener dialogen mellom formannskapene gikk bedre i de møtene hvor hun ikke var tilstede. Flere av informantene uttrykte skuffelse over Kommunal- og regionaldepartementet og statens innsats i sammenslåingsprosessen. Blant annet dukket det underveis opp problemer til landbruket i kommunene. En informant mente dette kunne raskt vært løst av landbruksministeren og kommunalministeren, uten at dette ble gjort. En annen informant ble skuffet over kunnskapsnivået i KRD. De fikk lite støtte fra departementet i form av kunnskap og konsultasjon. På en annen side opplevde de også at de hadde KRDs tillit til å gjennomføre sammenslåingen.

Flere av informantene trekker frem tidsbruken som negativt med sammenslåingsprosessen . Prosessen startet kort tid etter folkeavstemningen i februar 2003 og ble endelig sluttført 1. januar 2006. En av informantene mener sammenslåingsprosessen burde vært kjørt ”tightere” og at man burde ha avklart en del tidligere, blant annet med lokalisering av tjenester (Informant 2). En annen informant mener sammenslåingsprosessen ga stor slitasje i organisasjonen, men at det ville vært vanskelig å kjørt den på kortere tid. Sluttdatoen var allerede bestemt fordi ordførervalg skulle avholdes i forbindelse med stortingsvalget i 2005.

## **5.3 Utfall**

I dette avsnittet redegjør jeg for dataene om konsekvensene av sammenslåingen. Det er nødvendig for senere å analysere hvilken effekt sammenslåingen har hatt. Kilder er informantintervju og tall fra KOSTRA.

### **Demokrati**

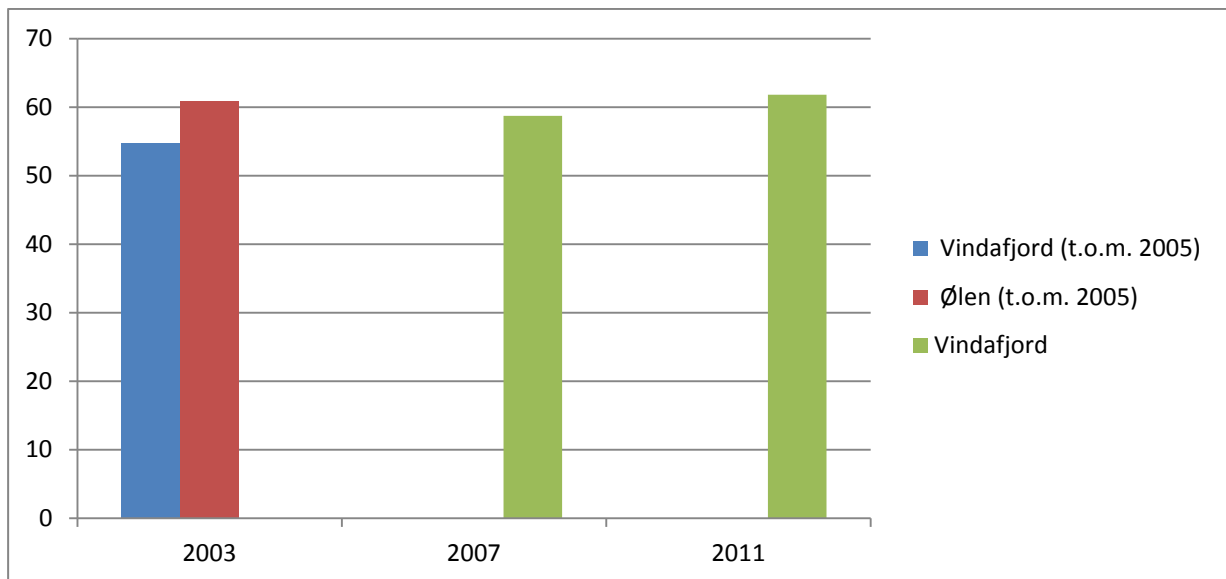
Flere av informantene mener det er få tegn igjen etter de gamle kommunegrensene. Debatten i kommunestyret dreier seg mer om bygd mot helhet, og ikke Ølen mot Vindafjord. En informant mener grunnen til at det ikke er noen stor fordelingsdebatt mellom de to gamle kommunene, er at det er bred enighet om at Ølen skulle være sentrum i kommunen. Bygdestridigheten opplever han som en positiv kraft for utvikling, men også slik at ”...ting skal skje i min bygd”. En annen informant mener at selve debatten i kommunestyret har hatt en utvikling: ”...så føler jeg at det er litt mindre fokus på bygdepolitikken, litt mer overordnet politikk” (Informant 4). Han vil likevel betegne debatten som typisk kommunedebatt hvor det fremdeles er de små sakene som blir debattert, og det er vanskelig å dra i gang de store visjonære debattene. Ofte dreier debattene seg om lokalisering av skoler, barnehager og gjerne enda mindre saker. En tredje informant mener politikken i kommunen kan defineres som ”postnummerpolitikk”, hvor folk stemmer ut ifra hvor i kommunen de kommer fra.

En informant mener det fremdeles er kulturforskjeller mellom de to gamle kommunestyrene. De hadde forskjellig måte å debattere på, og det nye kommunestyret skiller seg markant ifra det gamle i Vindafjord. Blant annet har debattene blitt for forenklet, ifølge samme informant. Mye har blitt delegert til rådmann og administrasjon. Det politiske livet i Vindafjord har i stor grad blitt effektivisert. Informanten mener at de folkevalgte har for liten innsikt i det som skjer. Blant annet er de politiske utvalgene fratatt en del saker. Utvalgene har heller ikke det endelige ordet i saken, slik de hadde i det gamle Vindafjord. Nå må sakene sendes tilbake til formannskapet for å godkjennes. I gamle Vindafjord hadde kommunestyret møter ti ganger i året, mens det nå er kun seks ganger i året. Informanten oppsummerer med at kommunepolitikkerne har fått mindre makt i den nye kommunen sammenlignet med den forrige.

En informant tror at sammenslåingen har blitt positivt mottatt hos innbyggerne. Dette begrunnes med at det forut for sammenslåingen var flere bygdelister i både Vindafjord og Ølen kommune. Etter sammenslåingen er det kun en igjen, Bjoa Bygdeliste, som til gjengjeld er landets eldste bygdeliste. Informanten føler heller ikke at det har blitt noen stor mobilisering for ”omkamp” om sammenslåingen (Informant 1). Informanten trakk frem at en årsak til færre bygdelister kan være at kommunen etablerte grendeutvalg.

En indikator for misnøye med kommuneledelsen kan være valgdeltakelsen ved kommunestyrevalg. Det er imidlertid, som nevnt i kapittel fire, uenighet om valgdeltakelse er en egnet indikator for politisk engasjement. Figur 5.1 viser valgdeltakelsen ved det siste

kommunestyrevalget, før sammenslåingen og de to etter. Det ser ikke ut som valgdeltakelsen har utviklet seg signifikant etter sammenslåingen.

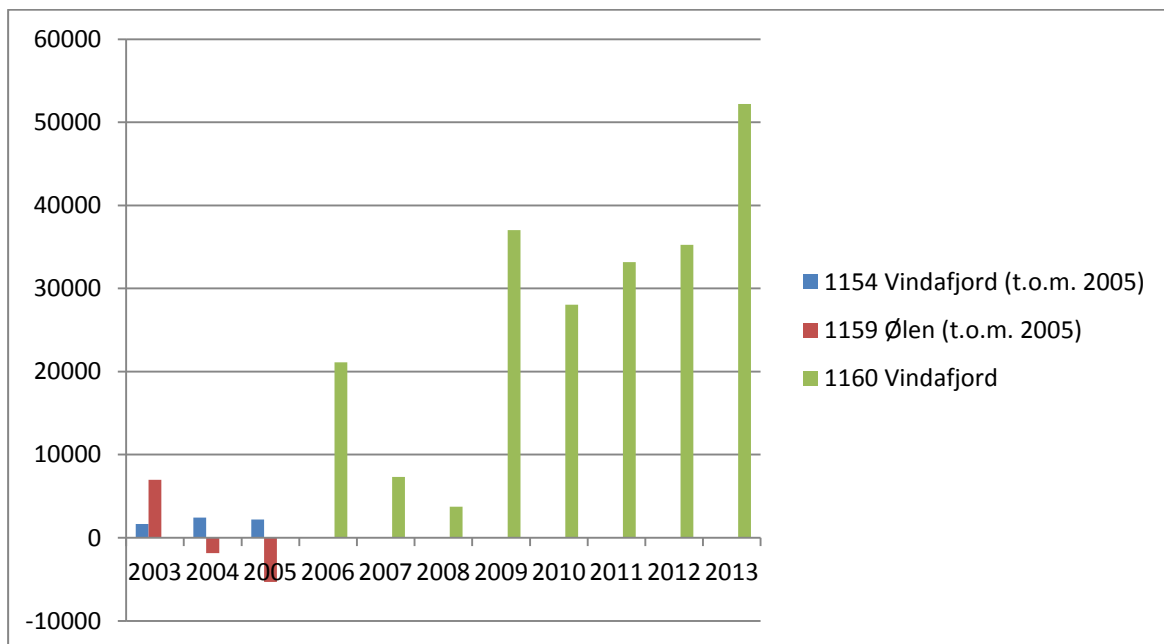


Figur 5.1 Valgdeltakelse ved kommune- og fylkesvalg i Ølen og Vindafjord (SSB)

## Økonomi

I dette avsnittet skal jeg gjennomgå den økonomiske utviklingen i kommunen . Først redegjør jeg for data hentet fra KOSTRA, deretter data fra informantintervju.

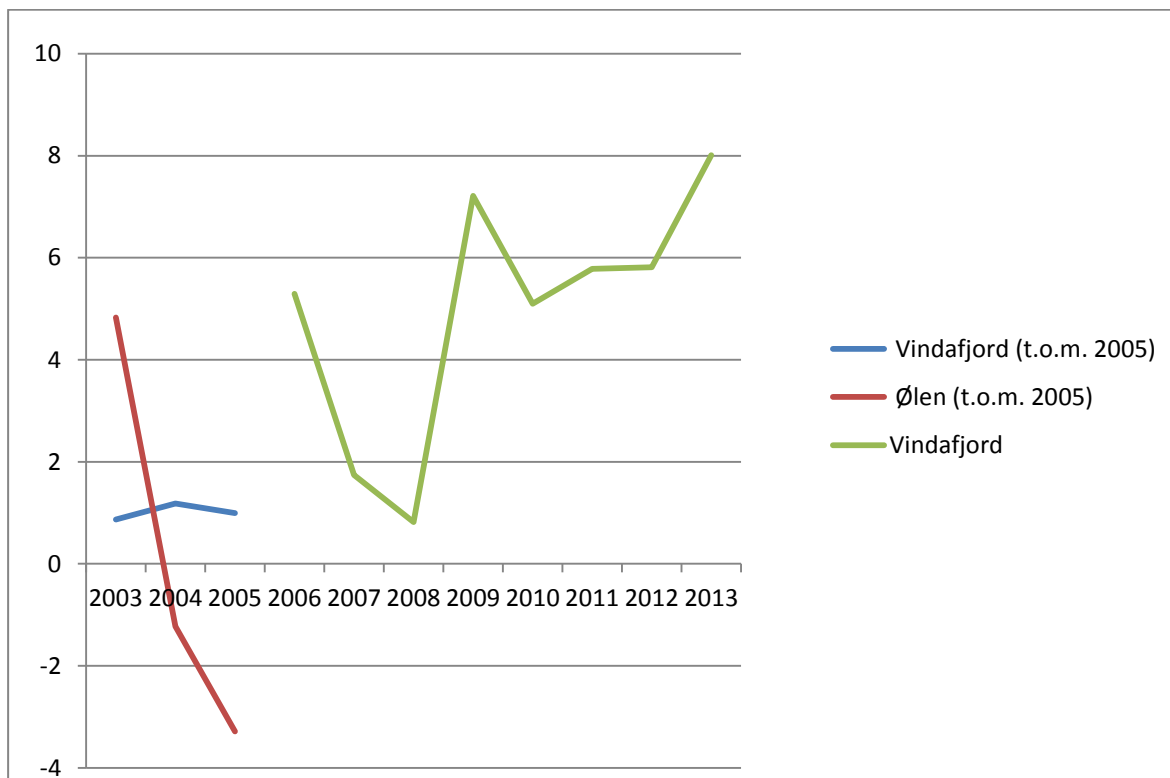
Netto driftsresultat brukes av Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) som et mål på den økonomiske balansen i kommunen. Det er et mål på hvor mye en kommune sitter igjen med etter at alle utgifter er trukket fra (Brandtzæg 2009:97).



**Figur 5.2 Driftsresultat i Ølen, Vindafjord (t.o.m. 2005) og Vindafjord (f.o.m. 2006) (KOSTRA)**

Figur 5.2 viser at den nye kommunen har hatt en kraftig økning i netto driftsresultatet i forhold til de to gamle i 2006. Det kan forklares med at den nye kommunen mottok en del overgangsmidler fra staten det første året. Figur 5.2 viser at Ølen hadde et negativt driftsresultat de to siste årene før sammenslåingen. Vindafjord hadde et svakt positivt driftsresultat i samme periode. Den nye kommunen ser ut til å ha et fall i driftsresultatet i 2008, men har siden den gang hatt en positiv utvikling.

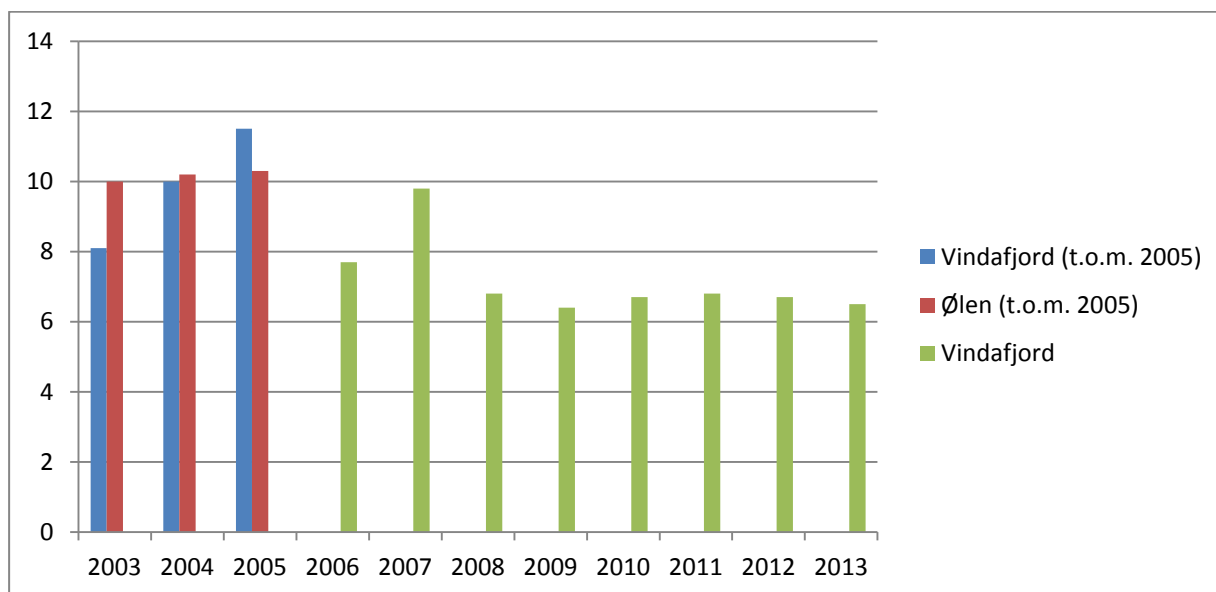
Figur 5.3 viser netto driftsresultat av brutto inntekter i prosent. Figuren sier noe om hvor stor andel av driftsinntektene kommunen kan bruke på avsetninger og investeringer (Brandtzæg 2009:97). Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anslår at driftsresultatet bør ligge på rundt tre prosent for at kommuner skal være i stand til å finansiere fremtidige investeringer (St. Prop. Nr. 64 2003-2004:99).



**Figur 5.3 Driftsresultat i Ølen, Vindafjord (t.o.m. 2005) og Vindafjord (f.o.m. 2006) målt i prosent (KOSTRA)**

Figur 5.3 viser at både Ølen og Vindafjord kommune var under det som er anbefalt driftsresultat de to siste årene før sammenslåingen. Ølen hadde et negativt driftsresultat både i 2004 og 2005, noe som førte til at kommunen kom på ROBEK-lista. Den nye kommunen har, med unntak av 2007 og 2008, ligget over hva TBU anbefaler.

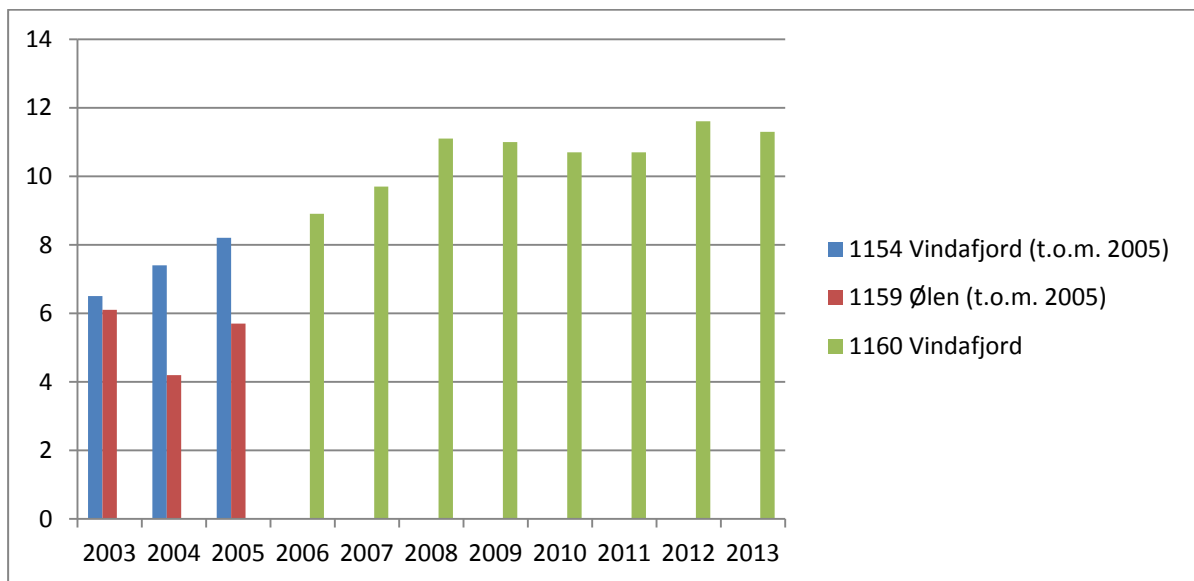
I teorikapittelet ble det nevnt at mange små kommuner har en administrasjon som er overdimensjonert i forhold til innbyggertallet. Man kan dermed forvente at en kommunesammenslåing fører til mindre utgifter til styring og administrasjon. En indikator på stordriftsfordeler på administrasjonssiden kan være brutto driftsutgifter til administrasjon. Figur 5.4 viser andel brutto driftsutgifter til administrasjon og styring av totale brutto driftsutgifter i prosent.



**Figur 5.4 Andel av bruttoutgifter brukt på administrasjon og styring for Ølen, Vindafjord (t.o.m. 2005) og Vindafjord (f.o.m. 2006) (KOSTRA)**

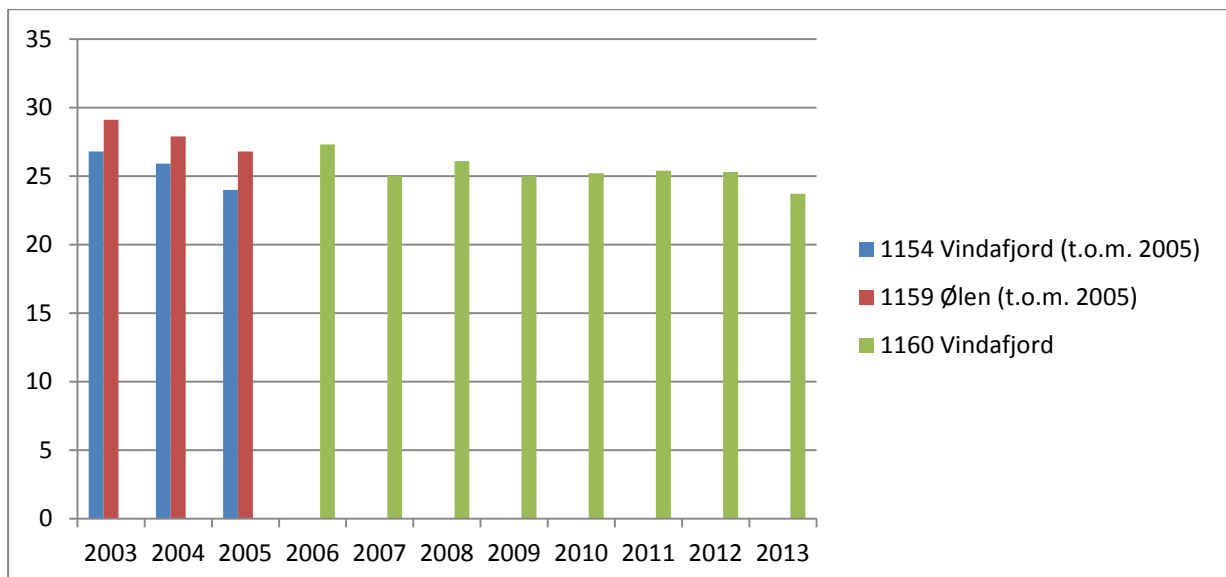
Figur 5.4 viser at den nye kommunen bruker en mindre andel på administrasjon og styring enn hva de to gamle gjorde. Det kan indikere at man har oppnådd stordriftsfordeler i forhold til administrasjon. For eksempel var 11,5 prosent av gamle Vindafjord brutto driftsutgifter utgifter til administrasjon og styring, i nye Vindafjord så var det samme tallet 6,5 i 2013.

Figur 5.5 viser andel brukt på barnehage av total brutto driftsutgifter. Andelen har økt jevnt. Andelen har økt fra hhv. seks og åtte prosent i Ølen og Vindafjord i 2005 til i underkant av 12 prosent i 2013.

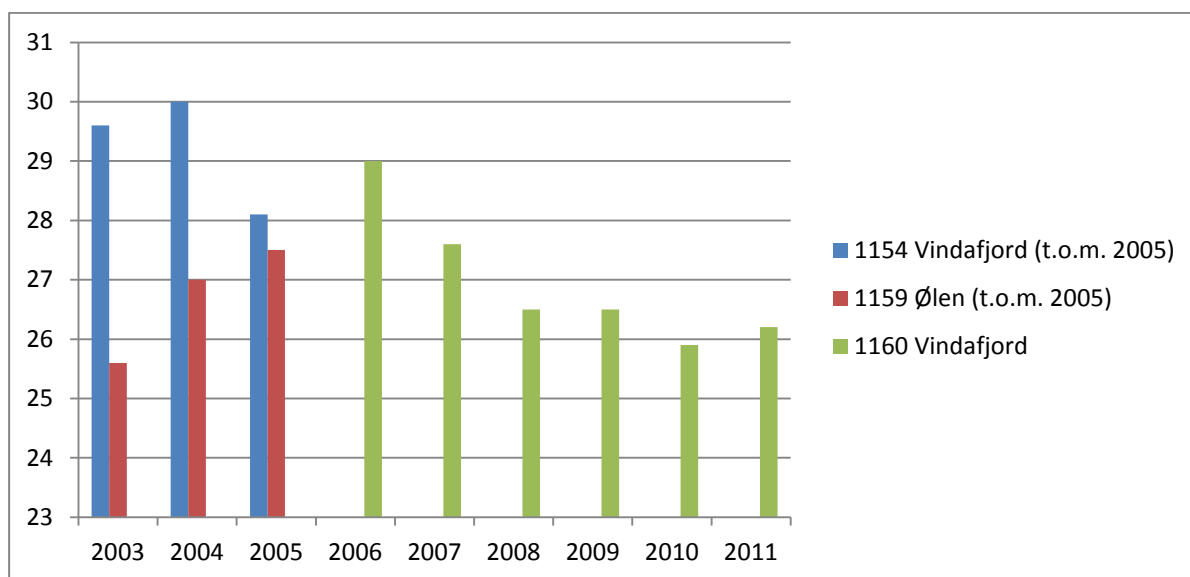


**Figur 5.5 Brutto driftsutgifter til barnehagesektoren i prosent av totale bruttodriftsutgifter (KOSTRA)**

Figur 5.6 viser andel driftsutgifter til grunnskoleopplæring av totale driftsutgifter. Figuren viser at andelen lå rundt 25 prosent i Ølen og Vindafjord i 2005, og 27 prosent i den nye kommunen i 2006. Figuren viser at andelen har holdt seg forholdsvis stabil rundt 25 prosent etter sammenslåingen.



**Figur 5.6 Brutto driftsutgifter til grunnskoleopplæring i prosent av totale brutto driftsutgifter (KOSTRA)**



**Figur 5.7 Brutto driftsutgifter til pleie- og omsorgstjenester i prosent av totale brutto driftsutgifter (KOSTRA)**

Figur 5.7 viser andel driftsutgifter til pleie- og omsorgstjenester i prosent av totale brutto driftsutgifter. Figuren viser at 27-28 prosent av både Ølen og Vindafjords brutto driftsutgifter gikk til pleie- og omsorgstjenester i 2005. Andelen var litt høyere i det første leveåret til den nye kommunen, siden er det imidlertid en utvikling mot en mindre andel brukt på pleie- og omsorgstjenester. I 2011 var andelen rett over 26 prosent.

Alle informantene er samstemte på at økonomien i den nye kommunen er betraktelig bedre enn den som var i gamle Ølen og Vindafjord kommune. Ølen stod blant annet på ROBEK-lista før sammenslåingen. En av informantene mener årsaken til dette var at man i den nye kommunen kjørte ”...noen runder med knallhard budsjettering” (informant 4) . Det skulle lages realistiske budsjett som skulle følges. Han mener en medvirkende årsak til at økonomien i den nye kommunen ble bedre, var at de innførte allmenn eiendomsskatt. Tidligere hadde det bare vært eiendomsskatt på verk og bruk.

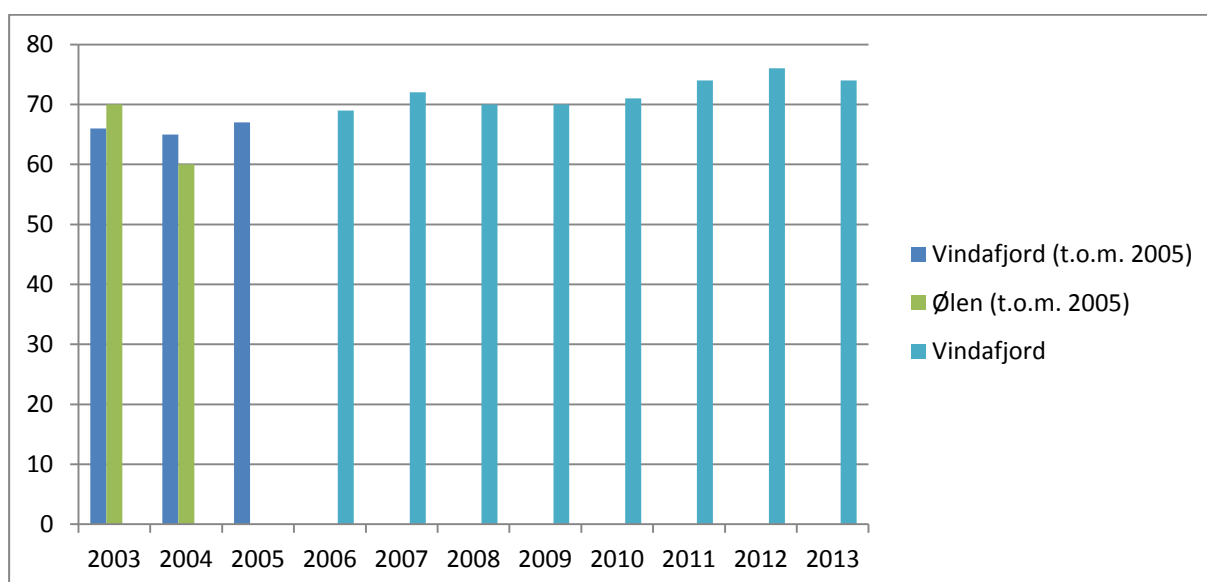
En informant mener at årsaken til at den økonomiske situasjonen i kommunen ble bedre ikke lå lokalt, men sentralt. Han mener regjeringsskiftet i 2005 førte til en forbedring av økonomien, og at økonomien i de to gamle kommunene hadde blitt like god uten sammenslåingen.



En tredje informant mener kommunen ikke har hatt noen spesiell økning i inntekter før og etter sammenslåingen. Både Ølen og Vindafjord hadde småkommunetilskudd før sammenslåingen. Dette bortfalt etter sammenslåingen, men kommunen mottar fremdeles en kompensasjon for tap av tilskuddet. Kompensasjonen er imidlertid kun ment å være i en overgangsfase. Informanten mener de muligens driver mer effektivt i dag enn før sammenslåingen. De største besparelsene har vært på administrasjonssiden, og det har ikke vært skolenedleggelser eller reduksjon i tjenestetilbudet.

## Tjenester

En indikator på kvaliteten i pleie- og omsorgstjenester er andel ansatte med fagutdanning. En annen kan være andel brukere med enerom (Helsenorge 2014). Disse brukes også av KOSTRA som kvalitetsindikatorer for pleie- og omsorgstjenester. Tall fra KOSTRA viser at både de gamle, og den nye kommunen, hele tiden har hatt 100 prosent andel brukere med enerom. Andelen ansatte med fagutdanning har imidlertid utviklet seg. Figur 7.8 viser at de to gamle kommunene hadde en andel på mellom 60 og 70 prosent. Fire år etter sammenslåingen i 2010, har den nye kommunen passert 70 prosent. I 2013 hadde kommunen en andel på 74 prosent av årsverk innen pleie- og omsorgstjenester med fagutdanning.



**Figur 5.8 Andel årsverk i brukerrettede i pleie- og omsorgstjenester m/ fagutdanning (KOSTRA)**

Flere av informantene mener forbeholdet i intensjonsplanen, om at kommunen skulle strekke seg for å ta i bruk eksisterende bygningsmasse, var en utfordring både under og etter sammenslåingen. En informant mener gevinstene de håpet på forutsetter en viss

sentralisering. Flere av informantene mener at kommunen burde startet sentraliseringsprosessen mye tidligere, men at det neppe hadde blitt flertall for sammenslåingen hvis det ikke hadde stått at kommunen skulle strekke seg for å ta i bruk eksisterende kommunale bygningsmasse.

Rett etter sammenslåingen ble det ikke gjennomført noen omfattende sentralisering av tjenestetilbudet. Administrasjonen ble riktignok sentralisert til Ølen, men ingen skoler ble nedlagt. En informant mener at skolenedleggelser hadde blitt diskutert rett etter sammenslåingen, men at både politisk og administrativ ledelse hadde konkludert med at det kom for tidlig. Syv år etter sammenslåingen har det fremdeles ikke blitt gjennomført nedleggelser og kommunen har like mange grunnskoler i dag som kommunene hadde før sammenslåingen. Antall ungdomsskoler er riktignok færre, og man har i dag tre ungdomsskoler.

Andre deler av kommunens tjenester synes i større grad å ha blitt sentralisert. Denne sentraliseringen har gått fra bygdene til kommunesenteret Ølen. Tjenestetilbudet i gamle Ølen kommune var allerede i stor grad lokalisert i Ølen sentrum, men tjenestetilbudet i gamle Vindafjord kommune var desentralisert. En periode etter sammenslåingen hadde kommunen barnevern, tjenester for funksjonshemmede og helsestasjon lokalisert i Vikedal i gamle Vindafjord kommune. Nå er tjenestene blitt samlokalisert i Ølen. På et tidspunkt hadde de tre helsestasjoner i kommunen. Nå er det kun en lokalisert i Ølen. To av informantene mener det var en del støy rundt nedleggelsen av helsestasjonene, og spesielt demensavdelingen, som ble sentralisert til Ølen. En annen informant mener sentraliseringen var nødvendig for å utvikle et større fagmiljø:

”Grunnen til at vi gjør det er først og fremst at behovet for faglig samordning av tjenestene på tvers er økende. Og det er vanskelig å få til gode på tvers løsninger når en sitter på hver sin tue. Og det er vanskelig å få helhetlige kulturer når en sitter i hver sine bygg så det å bygge felles kulturer, felles forståelser av problemer og felles retning så er det en stor fordel å være samlokalisert” (informant 1).

Flere av informantene mener sammenslåingen i stor grad har bidratt til å etablere et større fagmiljø i kommunen. Spesielt gamle Vindafjord kommune hadde et desentralisert tjenestetilbud som gjorde det vanskelig å etablere et tjenestetilbud.

En informant mener det er vanskelig å si om de er bedre rustet til å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft nå enn før sammenslåingen. Kommunen sliter med de samme rekrutteringsproblemene som de fleste av landets kommuner, blant annet en sterk konkurranse med privat sektor om ingeniører. Flere av informantene trekker frem at kommunen har fått flere ansatte i sårbare områder, som for eksempel barnevernet. En av informantene mener at sammenslåingen har ført til at de har blitt mindre sårbare overfor sykdom, permisjon osv.

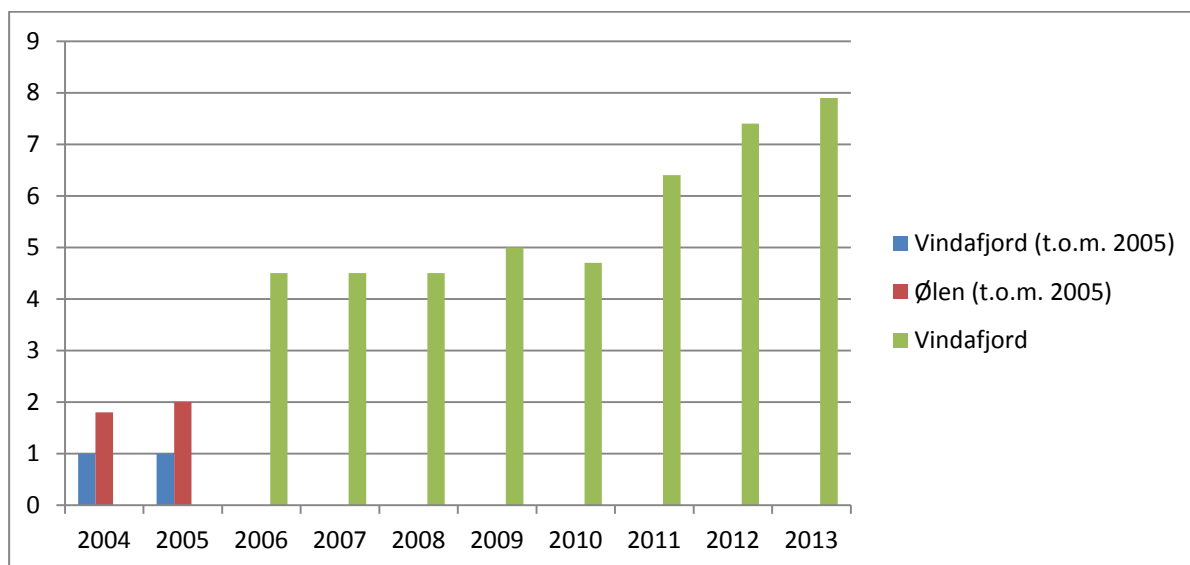
En informant i kommuneadministrasjonen mener at de ikke har fått en kostnadsreduksjon i tjenesteproduksjonen. Dette begrunner han med at behovet og forventningene til kommunale tjenester øker hele tiden.

”Det som var en god tjeneste før sammenslåingen, 2005-06, er i dag ikke kvalitativt godt nok og det er derfor veldig vanskelig å sammenligne rett og slett ” (informant 1)

Det har ikke vært gjennomført systematiske brukerundersøkelser av tjenestetilbudet i kommunen. Dette kunne vært et godt mål på hvordan tjenestene hadde utviklet seg etter sammenslåingen.

## **Rettssikkerhet**

Figur 5.9 viser antall ansatte i barnevernet med fagbakgrunn, både i de gamle kommunene og den nye, i tidsrommet 2004-2013. Antall ansatte med fagutdanning antas å være for rettsvernet i det kommunale barnevernet. Det at de ansatte har fagbakgrunn øker sannsynligheten for at beslutninger er bygget på gode faglige vurderinger. Flere ansatte øker også sannsynligheten for at habiliteten er ivaretatt.



**Figur 5.9 Antall ansatte i barnevernet med fagutdanning (KOSTRA)**

Tallene for nye Vindafjord kommune viser at antall ansatte med fagutdanning har doblet seg i forhold til Ølen kommune og nesten femdoblet seg i forhold til gamle Vindafjord i 2006.

Dette må sees i sammenheng med at folketallet i de to kommunen doblet seg etter sammenslåingen i 2006. Det kan heller ikke utelukkes at antall fagansatte i barnevernet hadde økt uavhengig av sammenslåingen, og da som følge av krav til det kommunale barnevernet. Det er likevel klart at det har vært en kraftig økning i både antall ansatte, ansatte med fagutdanning, og antall barn som er under undersøkelse eller iverksatt tiltak i den nye kommunen.

Informantene er delt i synet på om sammenslåingen har bedret rettssikkerheten. En informant mener den aldri var utsatt i de gamle kommunene. Dette begrunnes med at kommunene hele tiden ble tett kontrollert av Fylkeskommunen, og at rettssikkerheten for innbyggerne hele tiden var ivaretatt på en god måte. En annen informant mener rettssikkerhet ikke var et problem før sammenslåingen. Problemer med få ansatte, i for eksempel barnevernet, kan løses gjennom interkommunalt samarbeid. En informant mener at selv om antall ansatte i barnevernet har økt jevnt og trutt de siste årene, er det et område kommunen mener er nyttig å løse gjennom et interkommunalt samarbeid. Vindafjord har syv ansatte i barnevernet, mens nabokommunen Etne har to. Kommunene samarbeider i dag om barnevernssektoren.

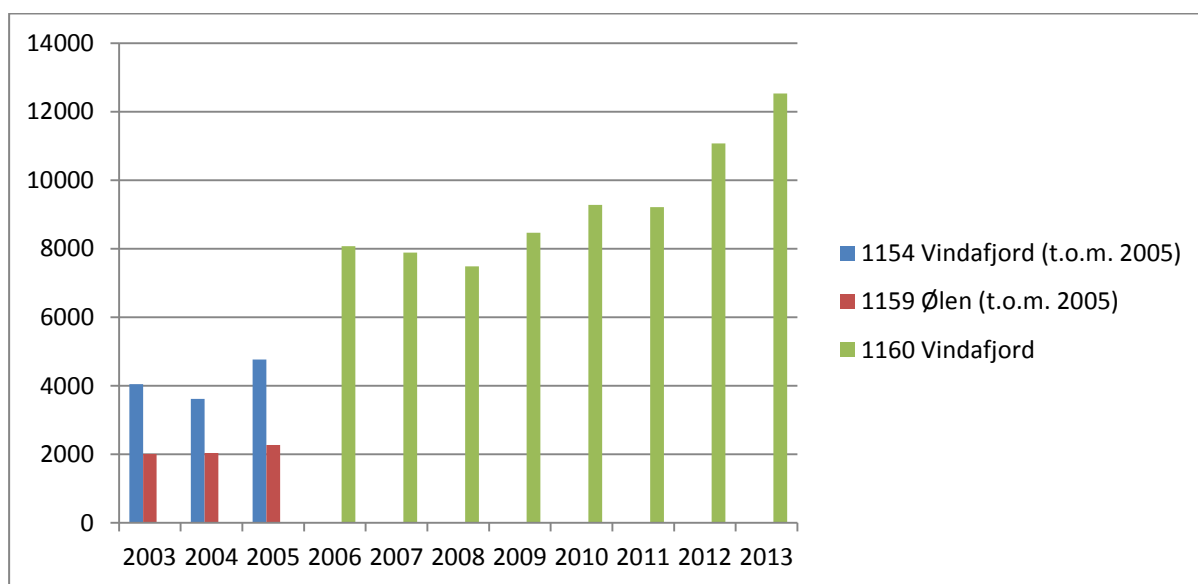
En informant mener at det i den nye kommunen har vært en større grad av profesjonalisering, blant annet ved at det har blitt et større fagmiljø på mange områder. Dette har styrket

rettssikkerheten i barnevern og byggesaksbehandling. På byggesaksbehandling er fremdeles kommunen liten, men det en viss grad av interkommunalt samarbeid. Det er også en større forventning politisk om at saksbehandlingen i kommunen skal foregå på en mer profesjonell måte. Det er imidlertid vanskelig å vurdere om det er generelle trekk ved dagens samfunn, eller som følge av at de har blitt en større kommune.

En informant trekker frem at etter sammenslåingen har kommunen fått flere ansatte i de sektorene hvor rettssikkerhet står sentralt. Det har medført at terskelen for en saksbehandler å melde seg inhabil, og overlate saken til en kollega, er blitt lavere.

### Kommunen som samfunnsutvikler

En av kvalitetsindikatorene på det kommunale kulturtilbudet brukt av KOSTRA er netto driftsutgifter til kultursektoren. Figur 7.9 viser gamle Vindafjord, Ølen og nye Vindafjord kommunes driftsutgifter til kultursektoren fra 2003 til 2013. Tallene er i 1000 kr.



**Figur 5.10 Netto driftsutgifter kultursektoren (KOSTRA)**

Figur 5.10 viser at den nye kommunen hadde driftsutgifter til kultursektoren på omtrent det samme nivået som de gamle kommunene hadde tilsammen i 2005. Den nye kommunen hadde ikke noen stor utvikling i driftsutgiftene før i 2010. Driftsutgiftene passerte 11 millioner kroner i 2012 og 12 millioner kroner i 2013. Først i 2009, tre år etter sammenslåingen, har kommunen hatt en markant økning i driftsutgiftene til kultursektoren.

Å forbedre kulturtilbudet i kommunen var ett av målene bak sammenslåingen. En av informantene mener kommunen har blitt bedre på å tilrettelegge for kulturlivet i kommunen, blant annet i forhold til infrastruktur. Det er likevel ikke blitt gjort nok for å samordne kulturtilbudet, noe som henger sammen med at økonomien i kommunen lenge var dårlig. En annen informant trekker frem at kommunen etter hvert fikk konsesjonsmidler for arbeidsgiveravgift som blant annet har gått til etablering av idrettsbaner og haller over hele Vindafjord.

En informant forteller at kommunen etter sammenslåingen har etablert en næringshage. Næringshagen var et samarbeidsprosjekt mellom kommunen og lokalt næringsliv. Kommunen har også etablert en førstelinjetjeneste for næringslivstilrettelegging. Dette er et samarbeidsprosjekt mellom næringshagen og et interkommunalt selskap (Etne og Vindafjord Næringsutvikling). Kommunen har også opprettet Vindafjord Tomteselskap sammen med lokalt næringsliv. Selskapet skal legge til rette for tomteutvikling og økt bosetting i kommunen.

En av informantene mener at hvis de to gamle kommunene hadde foretatt noen strukturelle grep, og innført allmenn eiendomsskatt, hadde økonomien blitt bedre. Befolkningsveksten hadde også sannsynligvis vært tilstede. På den andre siden har kommunen blitt mer robust fordi den har blitt større og mindre sårbar ved svingninger i næringslivet.

Flere av informantene mener kommunen sto sterkere utad etter sammenslåingen. Kommunen har inntatt en større rolle i den regionale utviklingen enn hva som var tilfellet før sammenslåingen. En av informantene hadde inntrykk av at ordføreren i den nye Vindafjord kommune representerte kommunen med større tyngde enn det han hadde gjort som ordfører for Ølen eller Vindafjord.

## 6 Analyse

I forrige kapittel presenterte jeg resultatene av datainnsamlingen. I dette kapittelet kobler jeg resultatene fra datainnsamlingen med de teoretiske bidragene i oppgaven. I likhet med forrige kapittel, har også dette kapittelet en kronologisk inndeling. Først blir den lokale debatten i Ølen og Vindafjord sammenlignet med den nasjonale sammenslåingsdebatten. Deretter blir ulike deler av sammenslåingsprosessen analysert. Målet er å vurdere hvilke grep som har vært vellykkede og hvilke som ikke har vært vellykkede. Tilslutt blir selve utfallet av sammenslåingen drøftet. Hypotesene som er fremmet i teorikapittelet blir da testet opp mot empirien.

### 6.1 Nasjonal og lokal debatt om kommunesammenslåing – Forskjeller og likheter

#### Argumenter og forhåpninger

Et sentralt argument i den nasjonale debatten om kommunereformen har vært at kommunesammenslåinger er nødvendige for å styrke lokaldemokratiet.

Sammenslåingstilhengerne mener at ved å få færre, mer robuste kommuner, kan flere oppgaver desentraliseres til lokalt nivå, og på den måten styrke lokaldemokratiet.

Senterpartiet mener imidlertid at kommunesammenslåinger tvert imot vil svekke lokaldemokratiet ved at det blir større avstand mellom velger og folkevalgt (Toppe 2013). I den lokale debatten i Ølen og Vindafjord synes ikke lokaldemokrati å ha vært et sentralt argument, verken blant tilhengere eller motstandere. En informant mente at det ble tatt opp av enkelte innbyggere på et folkemøte, men at det ikke opplevdes som et sentralt argument blant politikere eller innbyggere.

Kommuneøkonomi var et sentralt argument i etterkant av lanseringen av Schei-komiteens rapport. I de senere årene har imidlertid kommuneøkonomi vært lite brukt som argument for kommunesammenslåing. Det har riktignok vært debattert hvorvidt dagens finansiering av kommunene gir insentiver for sammenslåinger. Det har imidlertid ikke hatt noen sentral plass i sammenslåingsdebatten de siste årene. Kommuneøkonomi synes derimot å ha stått sentralt i den lokale sammenslåingsdebatten i Ølen og Vindafjord før folkeavstemningen i 2003. Flere informanter trekker frem at en forbedring av kommuneøkonomien var et viktig argument for

sammenslåingen. Det kan skyldes at begge kommunene hadde en svært dårlig økonomi. Både data fra KOSTRA og intervju med informantene bekrefter at kommunene hadde dårlig økonomi. I motsetning til hva som blir hevdet i den nasjonale debatten, var det sterke økonomiske insentiv for en sammenslåing.

En informant mener at et sentralt argument mot sammenslåingen var at kommunene hadde aksjer i ulike kraftselskap. Ølens aksjer kom bare innbyggerne i Ølen til gode, mens Vindafjords ville komme innbyggerne i begge kommunene til gode. Flere informanter mener dette argumentet var et av de mest tungtveiende i den lokale debatten, spesielt i Vindafjord. En informant mener dette var en av de viktigste årsakene til at det ble så jevnt i folkeavstemningen i Vindafjord. Argumenter som dette kan få en sterk effekt i sammenslåingsdebatten. Ordningen innebærer at innbyggerne i en kommune, Vindafjord, må gi fra seg noe uten å få noe igjen. Flere informanter mener dette var en sak de fryktet ville velte hele sammenslåingen. Det jevne resultatet i folkeavstemningen kan tyde på at argumentet spilte en stor rolle i sammenslåingsdebatten.

Det mest sentrale argumentet i den nasjonale kommunesammenslåingdebatten er ”robusthet” (Blakå m.fl. 2013). Mange kommuner må bli mer robuste enn hva de er i dag for å kunne levere dagens og morgendagens tjenester, hevdes det av sammenslåingstilhengerne. Bekymring for om små kommuner klarer å opprettholde fagmiljø, og kompetanse i tjenesteproduksjonen, er andre argumenter som går igjen i debatten.

Sammenslåingsmotstanderne hevder imidlertid at undersøkelser (DIFI 2013) viser at små kommuner klarer å levere gode tjenester. Tjenestekvalitet var et sentralt argument også i den lokale debatten i Ølen og Vindafjord. Tjenestekvalitet ble koblet sammen med den dårlige økonomien. Det ble hevdet at med mindre kommunene slo seg sammen, ville den dårlige økonomien føre til at tjenestene tilslutt ble dårligere. Motargumentet var at en sammenslåing ville medføre en omfattende sentralisering av tjenestetilbudet. Argumentet stod sannsynligvis sterkere i Vindafjord enn i Ølen kommune. Ølen hadde et klart kommunesentrum. Det hadde ikke Vindafjord. Vindafjord hadde et svært desentralisert tjenestetilbud. Det hadde, ifølge flere informanter, opp gjennom historien vært sterke dragkamper mellom de ulike bygdene om å få tildelt tjenester. Det er en av årsakene til at tjenestetilbudet i så stor grad var desentralisert. Argumentet om at sammenslåingen ville føre til en omfattende sentralisering, gjenspeilte nok de bekymringene mange av Vindafjords innbyggere hadde.



Argumentet om rettssikkerhet synes ikke å stå sentralt verken i den nasjonale eller lokale debatten.

Samfunnsutviklingsrollen synes heller ikke å stå sentralt i den nasjonale debatten. Argumenter til kommunen som samfunnsutvikler ble imidlertid brukt lokalt i Ølen og Vindafjord.

Inntrykket etter intervju med informantene er at et sentralt argument for sammenslåing var å skape en større og sterkere kommune. En sammenslåing ville innebære at kommunen sto sterkere utad og kunne innta en ledende rolle i regional utvikling.

Et argument som stod sentralt lokalt i Ølen og Vindafjord, var at sammenslåingsspørsmålet kom på feil tidspunkt. En informant mente at Arbeiderpartiet i Ølen og Vindafjord ikke var prinsipielle motstandere av kommunesammenslåing, men at en sammenslåing måtte initieres sentralt og ikke lokalt. Argumentasjonen gikk ut på at hvis kommunene slo seg sammen i 2006, og det senere ble en sentralt styrt sammenslåingsprosess, ville det innebære at kommunene måtte gjennom nok en sammenslåing.

### **Tilhengere og motstandere**

I den nasjonale debatten skiller Høyre seg ut som det fremste tilhengerpartiet av kommunesammenslåing, og Senterpartiet som de fremste motstanderne. I den lokale debatten i Ølen og Vindafjord var Senterpartiet de fremste tilhengerne av sammenslåing. De to daværende ordførerne i Ølen og Vindafjord var sentrale pådrivere for sammenslåingen. De representerte hhv. Senterpartiet og Vindafjord. De fremste motstanderne lokalt var Arbeiderpartiet. Partiene som var for sammenslåingen argumenterte for at en sammenslåing ville gi bedre økonomi og sikre tjenestekvaliteten. Sammenslåingen ville også føre til at kommunen sto sterkere utad. Det lokale Arbeiderpartiet argumenterte mot sammenslåingen, først og fremst fordi de mente tidspunktet for sammenslåingen var feil. Et annet argument som ble brukt var at sammenslåingen ga en skjevfordeling fordi Vindafjord måtte gi fra seg sine kraftaksjer til den nye kommunen, mens Ølens kraftaksjer kun kom innbyggerne i Ølen til gode.

### **Likheter og forskjeller – Nasjonal vs. lokal debatt**

Det er enkelte likheter mellom den nasjonale og lokale sammenslåingsdebatten i Ølen og Vindafjord.

Tjenestekvalitet var et sentralt argument i den lokale sammenslåingsdebatten, og er det også i den nasjonale. Begge steder argumenteres det for at en sammenslåing vil gi økt tjenestekvalitet.

Rettssikkerhet synes ikke å være noe sentralt argument verken i den nasjonale eller lokale debatten.

Det er også en del forskjeller mellom den lokale og nasjonale sammenslåingsdebatten. Økonomi var et sentralt argument i den lokale debatten, men har ikke stått sentralt i den nasjonale. Lokalt var et sentralt argument at sammenslåingen ville forbedre kommuneøkonomien.

I den nasjonale sammenslåingsdebatten argumenterer tilhengerne for at kommunesammenslåinger vil styrke lokaldemokratiet. Motstanderne mener imidlertid at sammenslåinger, spesielt tvungne, vil svekke lokaldemokratiet. I den lokale debatten synes ikke lokaldemokrati å ha vært et sentralt argument, verken av sammenslåingstilhengere eller motstandere.

I den lokale debatten ble det argumentert for at sammenslåingen ville styrke kommunens evne til å drive samfunnsutvikling. Samfunnsutvikling synes imidlertid ikke å være et sentralt argument i den nasjonale sammenslåingsdebatten.

Noen av de mest sentrale argumentene i den lokale sammenslåingsdebatten var særegne for kommunen. Blant disse var argumentet som gikk på de to kommunenes kraftaksjer. Et annet sentralt argument var at sammenslåingsspørsmålet kom for tidlig. En informant mener de ikke burde gått i gang med sammenslåingsspørsmålet før det kom et initiativ fra sentralt hold.

Den kanskje største forskjellen mellom den nasjonale og lokale debatten er hvem som er tilhengere og motstandere. Arbeiderpartiet nasjonalt har uttrykt at de er skeptiske til små kommuner og argumentert for bruk av tvangssammenslåinger i enkelte tilfeller (Vegstein 2014). Senterpartiet, nasjonalt, har markert seg som de største motstanderne. Lokalt i Ølen og Vindafjord har de markert seg som kanskje det største tilhengerpartiet. En av informantene mener at Senterpartiet nasjonalt heller ikke er prinsipielle motstandere, men at sammenslåingsspørsmål må avgjøres lokalt, ikke nasjonalt.

## **6.2 Sammenslåingsprosessen – Alene på veien**

En kommunesammenslåing er en omfattende prosess. Ikke bare skal to store kommuneorganisasjoner bli til en, men kommunene skal også sørge for den daglige driften slik at innbyggerne i minst mulig grad blir påvirket. I denne delen av oppgaven ser jeg på hvordan selve sammenslåingsprosessen ble gjennomført. Målet er å trekke ut eventuelle lærdommer fra denne prosessen.

Basert på intervjuene som jeg har gjennomført, virker det som om det er bred enighet om at sammenslåingsprosessen tok for lang tid. I planleggingen av sammenslåingen ble det bestemt at selve sammenslåingsprosessen skulle gjennomføres på tre år. Vedtaket om sammenslåingen ble tatt rett etter folkeavstemningen februar 2003, og selve sammenslåingen ble fullført 1. januar 2006. Dette var, ifølge flere informanter, for lang tid. Sammenslåingsprosessen var omfattende og skapte mye slitasje på de to organisasjonene. Sammenslåingen hadde sannsynligvis gått lettere hvis det hadde vært en stor og en liten kommune. I en slik situasjon kan det være lett å implementere den lille kommunen inn i den store. I dette tilfellet var det imidlertid to jevnstore kommuner.

En utfordring som kom overraskende på flere informanter, var de store kulturforskjellene mellom kommunene. De to kommunene hadde stor inn- og utpendling til hverandre, men det var likevel store kulturforskjeller. Både administrativt og politisk virker det å ha vært store forskjeller på de to kommune. En industrikommune og en landbrukskommune er karakteristikkene flere av informantene gir dem.

En annen utfordring var at Ølen frem til 2002 hadde vært en del av Hordaland, mens Vindafjord hele tiden var del av Rogaland. Kommuner adopterer ofte de samme systemene som fylket de tilhører, og Ølen og Vindafjord hadde ifølge en informant forskjellige systemer på det meste.

Svak økonomi i kommunene trekkes frem av flere informanter som en stor utfordring i sammenslåingsprosessen. Begge kommunene hadde dårlig økonomi før sammenslåingen, og den ble ikke bedre underveis i sammenslåingen. Hadde kommunene fått tildelt mer midler fra staten til å gjennomføre sammenslåingen, er det sannsynlig at sammenslåingsprosessen hadde gått lettere. I en så omfattende prosess som kommunesammenslåing er, er også sjansen stor for at det kan dukke opp uforutsette utgifter. Det vil da være nødvendig å ha økonomisk handlingsrom til å takle uforutsette utgifter.

På et tidlig tidspunkt ble det vedtatt at kommunesentrum skulle være i Ølen sentrum. Kommunehuset i Ølen var imidlertid på det tidspunktet for lite og hadde lav standard, ifølge en informant. Løsningen ble da å bygge om sykehjemmet i Ølen til nytt kommunehus. Ideelt sett mente en av informantene at kommunen skulle hatt midler til å bygge et helt nytt og stor kommunehus. Ikke bare hadde hele den nye administrasjonen da fått plass, men det hadde vært lettere å bygge en helt ny kultur. Den gang ble to svært ulike kulturer forsøkt smeltet sammen og det var ikke plass til hele administrasjonen. Et nytt kommunehus ville trolig ha gjort selve sammenslåingsprosessen lettere fordi de ikke trengte å fordele administrasjonen på ulike bygg. Det hadde da også vært lettere å fått etablert en ”ny” kultur.

Inntrykket etter intervju med informantene i oppgaven er at de er skuffet over KRDs innsats i sammenslåingen. For det første virker det som det har vært lite kunnskap i departementet om denne type prosesser. Kommunene ble i stor grad overlatt til seg selv. For det andre var det visstnok liten vilje fra departementets side til å gripe inn og løse problemer som dukket opp underveis. Det var også problemer mellom landbruksdepartementet og kommunene underveis i sammenslåingen. Verken landbruksministeren eller kommunalministeren grep inn for å løse floken. Flere av informantene var også skuffet over at KRD ikke bidro med mer penger.

Informantene er delt når det gjelder Fylkesmannens rolle i sammenslåingen. En av informantene mener hun var nyttig å ha med i prosessen, mens en annen mente hun ikke bidro med noe positivt. Kommunenes sentralforbund (KS) synes ikke å ha hatt noen stor rolle i selve sammenslåingsprosessen. Kommunen brukte heller ikke noe særlig eksterne konsultentselskap i sammenslåingsprosessen. Kommunene brukte Rogalandsforskning til å konsekvensutrede sammenslåingen på forhånd, og Agenda til å vurdere sammenslåingen i etterkant, men selve sammenslåingen virker det som om kommunene i stor grad har gjennomført selv. En utfordring for de som hadde ansvaret for sammenslåingen, var at det var svært få sammenslåinger en kunne trekke lærdom fra. Sammenslåingen mellom Ramnes og Våler var den eneste sammenslåingen kommunen brukte som case da de startet prosessen. De hadde også kontakt med andre kommuner som gjennomgikk sammenslåinger samtidig, blant annet Aure og Tustna, og Bodø og Skjerstad. En begrensning var imidlertid at kommunene hadde lite til felles utover at de gjennomgikk en kommunesammenslåing. Bodø og Skjerstad var for eksempel en liten og en stor kommune. Vindafjord og Ølen skiller seg fra de andre sammenslåingene ved at de var to jevnstore kommuner. Hver sammenslåing vil ha sine særegne utfordringer, og det er begrenset hvor mye lærdom en kan dra av andre. Som

tidligere nevnt så skiller Ølen og Vindafjord seg vekk fra andre eksempler på at det var to jevnstore kommuner.

En av informantene mener at et vellykket grep i sammenslåingsprosessen var å arrangere folkemøter. Det hadde vært arrangert en rekke folkemøter i forkant av sammenslåingen, men kommunene valgte å fortsette med disse også etter sammenslåingsvedtaket. Tanken bak, ifølge en informant, var at innbyggerne skulle få stille spørsmål, luften frustrasjon og glede. Ølen og Vindafjord har ni ulike grender, og det var folkemøter i hver av disse to ganger underveis i sammenslåingen.

Det virker som om sammenslåingen i Vindafjord har hatt sine utfordringer, men at sammenslåingen i det store og hele har gått forholdsvis bra. Prosessen ser ut til å ha gått bra til tross for manglende oppfølging og kompetanse i KRD. Departementet ser ut til å ha hatt en liten rolle i sammenslåingen. Hele sammenslåingsprosessen ser ut til å ha vært planlagt og gjennomført lokalt. Det kan også være en medvirkende årsak til at sammenslåingsprosessen har gått så bra som den har gjort. Vi kan spekulere i hvorvidt prosessen hadde vært gjennomført like bra hvis stat eller fylke hadde hatt en mer aktiv rolle i sammenslåingen. Lokalt eierskap til prosessen kan være med på legitimere sammenslåingen.

## 6.3 Utfall

### Lokaldemokrati

I teorikapittelet ble det fremmet en rekke hypoteser basert på hvilke effekter vi kunne forvente at sammenslåingen ville ha. Tabell 6.1 viser hypotesene og oppsummerer funnene.

| Hypoteser   | Bekreftet?   |
|---|--------------|
| H1: <i>Den politiske avstanden mellom innbygger og politisk ledelse vil øke etter sammenslåingen.</i> | I liten grad |
| H2: <i>Vindafjord har etter sammenslåingen fått større lokalt handlingsrom og autonomi.</i>           | I stor grad  |
| H3: <i>Sammenslåingen vil føre til at den lokale debatten blir mer lik den nasjonale.</i>             | I liten grad |

6.1 Tabell Lokaldemokratiske argument

I teorikapittelet ble det redegjort for ulike former for borgereffektivitet. Kort oppsummert viser tidligere undersøkelser at det er en større grad av kontakt mellom innbygger og politiker i små enn store kommuner. Ut ifra det kan det hevdes at den politiske avstanden er mindre i små enn store kommuner. Basert på det ble det i teorikapittelet utledet en hypotese om at den politiske avstanden i Ølen og Vindafjord ville øke etter sammenslåingen. Små kommuner har en fordel med at det ofte er kort vei mellom innbygger og politiker. Innbyggerne i små kommuner har derfor større mulighet til å påvirke den politikken som føres. En indikator på at den politiske avstanden har økt, kan være antall bygdelister. Hvis det hadde kommet til flere bygdelister etter sammenslåingen, kunne det vært et tegn på misnøye fra de enkelte bygdene. Ved tidligere sammenslåinger, blant annet i Fredrikstad, har sammenslåingen ført til opprettelse av bygdelister (Brandtzæg 2009:15). Det har derimot ikke forekommet i den nye kommunen, Vindafjord. Snarere tvert imot har antall bygdelister gått ned etter sammenslåingen. Et grep som synes å ha vært vellykket i den forbindelsen har vært å opprette grendeutvalg. Grendeutvalgene blir aktivt brukt som et høringsorgan i den nye kommunen. Utvalgene har ingen formell makt, men gir likevel innbyggerne i de ulike bygdene en mulighet for å bli hørt. Det kan argumenteres for at grendeutvalg gir en form for deltakerdemokrati ved at de sikrer en bred politisk deltakelse i kommunen. Et argument for deltakerdemokratiet er at den lokalpolitiske deltakelsen ikke bare skal begrenses til valgdagen (Østerud 2007:150). Om medlemmene ikke når gjennom med sine forslag eller ideer har de i alle fall fått en mulighet til å uttale seg. Det har heller ikke vært stor endring i valgdeltakelsen ved kommune- og fylkesvalget i kommunen. Hvis valgdeltakelsen hadde sunket kraftig etter sammenslåingen, kunne det tydet på misnøye med politisk ledelse i kommunen. Valgdeltakelse er imidlertid ikke nevneverdig endret etter sammenslåingen. Basert på empirien kan ikke H1 bekreftes.

I teorikapittelet ble det redegjort for forhold som kan begrense det lokale handlingsrommet til norske kommuner. Anne Lise Fimreite (2001) mente at norske kommuner er kjennetegnet av avmakt og manglende evne til å føre lokalpolitikk, og da som følge av statlig styring og utviklingen av velferdsstaten. Dahl og Tufte (1973) mente det var to forutsetninger for et velfungerende demokrati: borgereffektivitet og systemkapasitet. Borgereffektivitet ble drøftet i forrige avsnitt. Systemkapasitet i dette tilfellet går ut på i hvilken grad en kommune har autonomi til å styre. Før sammenslåingen var denne evnen svak i Ølen og Vindafjord kommune som en følge av svak økonomi. Den økonomiske situasjonen var en bremsekloss for lokalt handlingsrom. Kommunene hadde nok med å levere lovpålagte tjenester. Den nye

kommunen synes imidlertid å ha økt sin systemkapasitet. Dette skyldes i stor grad en forbedring av den økonomiske situasjonen. En indikator på det er at driftsresultatet i kommunen har gått kraftig opp. Ølen og Vindafjord hadde, som vist i forrige kapittel, et dårlig driftsresultat. Den nye kommunen har siden 2008 hatt et driftsresultat på mer enn det TBU anbefaler. Det er vanskelig å vurdere om økonomien i de to kommunene hadde blitt bedre uavhengig av sammenslåingen. På dette punktet er det uenighet mellom informantene. Økonomien har uansett blitt forbedret i den nye kommunen. Det har medført at det lokale handlingsrommet har blitt større. Blant annet har kommunen fått mulighet til å utvikle kulturtilbudet og i større grad enn tidligere tilrettelegger de for det lokale næringslivet. H2 kan i stor grad bekreftes.

Små kommuner har blitt kritisert for at lokalpolitikken er for personfokusert og at innholdet i den lokale debatten bærer preg av ”bygdeslarv” (Myrvold 2001:34, Brandtzæg m.fl. 2004:23). Blant annet viser undersøkelser at desto større kommunen er, desto mer vektlegges rikspolitiske saker, og desto mindre vektlegges lokale saker (Rose og Pettersen 2009:239). Jeg fremmet en hypotese basert på en forventning om at sammenslåingen ville føre til at den lokale debatten ble mer lik den nasjonale. Et tegn på at det har skjedd kunne ha vært at innholdet i de lokale debattene bar mindre preg av ”bygdeslarv” og mer reelt innhold. Det er lite i empirien som tyder på at det har skjedd i Vindafjord. Fremdeles synes debattene å dreie seg mye om svært lokale saker, som for eksempel lokalisering av barnehager osv. Det virker ikke som det har blitt den ”visjonære” debatten vi forventer å se i større kommuner. Det politiske landskapet har imidlertid endret seg. Før sammenslåingen var det flere bygdelister. Nå er det imidlertid kun en igjen, Bjoa Bygdeliste. En samlet vurdering er at debatten, og det politiske landskapet, har endret seg lite etter sammenslåingen. H3 kan derfor ikke bekreftes.

## Økonomi

| Hypoteser   | Bekreftet? |
|---|------------|
| H4 <i>Sammenslåingen vil føre til at kommunen får bedre økonomi gjennom stordriftsfordeler.</i> | Delvis     |

Tabell 6.2 Økonomiargument

I teorikapittelet ble det hevdet at store kommuner i større grad enn små, evner å drive mer kostnadseffektivt ved hjelp av stordriftsfordeler. At en klarer å realisere stordriftsfordeler forutsetter imidlertid at det er mulig å sentralisere tjenester og administrasjon (Hansen 2003:15). Vindafjord har etter sammenslåingen sentralisert kommuneadministrasjonen til Ølen sentrum. Sammenslåingen førte til at kommunen kun fikk én rådmann, én ordfører, én teknisk sjef osv. Det synes å ha gitt stordriftsfordeler. Tall fra KOSTRA viser at kommunen etter sammenslåingen har halvert andelen av totale driftsutgifter til administrasjon og styring. Det har ført til at kommunen har evnet å flytte penger fra administrasjon til tjenesteproduksjon. Det har imidlertid vært få stordriftsfordeler på tjenesteproduksjonen. Det skyldes først og fremst at kommunen har beholdt en forholdsvis desentralisert tjenesteproduksjon. Blant annet har kommunen fremdeles to pleie- og omsorgssentre i kommunen. Sentrene er riktignok mer spesialisert nå enn før, men selve strukturen på tjenestene er beholdt. Skolestrukturen er også tilnærmet uendret etter sammenslåingen. Kommunen har like mange grunnskoler som før sammenslåingen. Det er trolig at skolenedleggelser kunne gitt stordriftsfordeler. Inntrykket etter intervjuene er likevel at skolestrukturen ligger fast også i nærmeste fremtid. Inntrykket etter intervjuene er at kommunen ikke har oppnådd store besparelser og stordriftsfordeler i tjenesteproduksjonen. En informant mener at grunnen til dette er at det i dag stilles mye større krav til tjenestene enn hva som var tilfellet før sammenslåingen. Det gjør at tjenesteproduksjonen også krever mer ressurser. Det blir derfor vanskelig å sammenligne dagens situasjon med den som var i de to gamle kommunene. Det er først og fremst på administrasjon og styring kommunen har oppnådd stordriftsfordeler. H4 kan derfor kun delvis bekreftes.

## **Tjenester**

Tabell 6.3 viser hypotesene i oppgaven knyttet til tjenesteproduksjonen etter sammenslåingen og oppsummerer funnene.



| Hypoteser   | Bekreftet? |
|---|------------|
| H5: <i>Sammenslåing vil føre til større fagmiljø innen pleie og omsorg, grunnskole og barnehage tilbudet.</i> | Delvis     |
| H6: <i>Sammenslåing vil føre til sentralisering av tjenester.</i>   | Delvis     |
| H7: <i>Sammenslåingen vil føre til lavere kostnader til tjenesteproduksjon.</i>                               | Delvis     |

**Tabell 6.3 Tjeneste argument**

Store kommuner har vist seg å ha større fagmiljø og en høyere andel ansatte med fagutdanning i kommunale tjenester enn små kommuner, som for eksempel innenfor pleie- og omsorgstjenester (Vabo 2014:50). Det er en antatt sammenheng mellom andel med fagutdanning og tjenestekvalitet i pleie- og omsorgstjenester (Hjelmbrekke m.fl. 2013:13). Som vist i kapittel 3, antar enkelte at det er en sammenheng mellom størrelsen på fagmiljø og rekruttering av ansatte med høy utdanning (Aarbakke 2010). Desto større fagmiljø, desto mer attraktiv fremstår en kommune som arbeidsgiver for høyt utdannede jobbsøkere. Som nevnt i forrige avsnitt har kommunen opprettholdt strukturen med to pleie- og omsorgssentre. Den fremste årsaken til det synes å være at begge sykehjemmene var forholdsvis nye. Kommunen valgte derfor å beholde begge fremfor å legge ned og sentralisere. Det har imidlertid vært en spesialisering innen pleie- og omsorgstjenestene. Kommunen har gått fra å ha to til en demensavdeling. Denne spesialiseringen blir beskrevet som krevende, men nødvendig. Ut ifra intervjuene virker det som det har blitt et bedre fagmiljø innen pleie- og omsorgstjenestene, og da spesielt i demensavdelingen. Tall fra KOSTRA viser imidlertid at det har vært en liten utvikling med tanke på andel ansatte med fagutdanning. Det er likevel trolig at spesialiseringen har ført til et bedre fagmiljø for demensavdelingen fordi avdelingen er større enn før sammenslåingen. Det finnes ikke KOSTRA-tall på ulike kvalitetsindikatorer for grunnskole og barnehagetjenestene. Inntrykket fra intervjuene er imidlertid at det har vært lite utvikling med tanke på grunnskoletilbudet. Dette skyldes først og fremst motstanden blant befolkningen mot skolenedleggelse. Det ble foretatt en viss spesialisering rett etter sammenslåingen, ved at det ble færre ungdomsskoler, men alle skolene har blitt beholdt. Det virker som det på andre tjenesteområder som pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), barnevern og tekniske tjenester har blitt et større fagmiljø. Av de store tjenesteområdene pleie

og omsorg, grunnskole og barnehage er det først og fremst pleie- og omsorgstjenestene det har vært en forbedring av fagmiljøet. H5 kan derfor bare delvis bekreftes.

Små kommuner synes, ifølge Jacobsen og Holtskog (2013:410), å ha en nærhetseffekt som store kommuner mangler. Små kommuner har ofte et desentralisert tjenestetilbud som gir brukerne en nærhet til tjenestene. Dette mener Jacobsen og Holtskog er en forklaring til at innbyggere i små kommuner er mest fornøyd med kommunale tjenester på tross av manglende fagmiljø og fagkompetanse (ibid). Etter sammenslåingen har det vært en viss sentralisering av tjenestetilbudet i Vindafjord. Sentraliseringen har i stor grad vært fraværende innen pleie og omsorg, grunnskole- og barnehagetilbudet i kommunen. Det har riktignok vært en viss spesialisering av pleie- og omsorgstjenestene. Demensavdelingen har blitt sentralisert til Vindafjord Tunet, noe som skapte mye misnøye blant innbyggerne. Kort tid etter sammenslåingen ble det lagt ned en ungdomsskole, men kommunen har like mange skoler som før sammenslåingen. Barnehagetilbudet har vokst etter sammenslåingen og er fordelt rundt på bygdene i kommunen. I de tre store tjenesteområdene pleie og omsorg, grunnskole og barnehage har det med andre ord vært gjennomført lite sentralisering. Det har imidlertid vært gjennomført sentralisering på andre tjenesteområder. Dette gjelder spesielt på områder hvor behovet for fagmiljø og koordinering er stort. PPT-tjenesten har blant annet blitt sentralisert til Ølen sentrum, det samme har barnevernet. Tidligere hadde kommunen tre helsestasjoner fordelt rundt på ulike bygder i kommunen. Disse er nå alle sentralisert til Ølen. Sentraliseringen av helsestasjonene skapte mye motstand blant innbyggerne. Det er uenighet blant informantene hvorvidt det har vært en omfattende sentralisering av tjenestetilbudet. I synet på sentralisering skiller informantene seg fra hverandre ved at sammenslåingstilhengerne mener det har vært for lite sentralisering, motstanderne hevder imidlertid at det har vært for mye sentralisering. Inntrykket etter intervjuene er at det er stor motstand i kommunen mot ytterligere sentralisering. Spesielt i bygdene er denne motstanden stor. Det virker lite trolig at for eksempel skolestrukturen vil bli endret i fremtiden. Tidlig i sammenslåingsprosessen kunne kommunen argumentere for sentralisering ved å vise til den dårlige økonomien og behovet for å spare penger. Nå er den økonomiske situasjonen i kommunen så bra at det argumentet vil falle til jorden. Samlet sett så har det vært en sentralisering, men ikke så stor som man gjerne kan forvente av en sammenslåing. Innen de store tjenesteområdene som pleie og omsorg, grunnskole og barnehage har kommunen fremdeles en desentralisert struktur. Det er innen PPT-tjenesten, helsestasjoner, barnevern,

arbeidet med psykisk utviklingshemmede og administrasjon den store sentraliseringen har foregått. H6 kan derfor bare delvis bekreftes.

Det er en forventning om at store kommuner har bedre kostnadseffektivitet på tjenestetilbudet enn små (Myrvold 2001:51). Det vil si at store kommuner klarer å produsere en tjeneste rimeligere enn en liten kommune. En av årsakene er at man i store kommuner i større grad kan realisere stordriftsfordeler. Små kommuner har imidlertid vist seg å være bedre på prioriteringseffektivitet (ibid:54). En forklaring er at små kommuner er tettere på egen befolkning slik at de vet hva som trengs av tjenester. I tillegg kan en liten kommune være mer tilpasningsdyktig enn en stor. Det virker ikke som om sammenslåingen mellom Ølen og Vindafjord har gitt de store gevinstene med tanke på kostnadseffektivitet. Det var, ifølge flere informanter, heller ikke en sentral årsak bak ønsket om sammenslåingen. Det var først og fremst ønsket om bedre tjenester og mindre administrasjon. Det er på administrasjonssiden de største økonomiske gevinstene har vært. På tjenesteproduksjon har kommunen, som nevnt i de foregående avsnittene, beholdt en forholdsvis desentralisert struktur. På de tre tjenesteområdene, som også er mest kostbar å produsere, har det vært små endringer etter sammenslåingen. En annen grunn til at kommunen ikke har hatt de store kostnadseffektive gevinstene er at kravet til kommunale tjenester har økt kraftig siden sammenslåingen startet. Det har gjort at tjenestene også er mer kostbare å produsere. Det er sannsynlig at kommunen ville ha oppnådd mer kostnadseffektivitet med skolenedleggelser. Det er imidlertid, som tidligere nevnt, ingen planer om å endre på skolestrukturen. Det er sannsynlig at tjenesteproduksjonen på områder som har blitt sentralisert, PPT-tjenesten, barnevern, helsestasjoner, er mer kostnadseffektiv som følge av sammenslåingen. Kommunen klarte å kutte rundt 30 årsverk etter sammenslåingen, men disse var først og fremst på administrasjonssiden. H7 kan derfor kun delvis bekreftes.

## **Rettsikkerhet**

Tabell 6.4 viser hypotesen og resultatet av undersøkelsen av rettsikkerheten innen det kommunale barnevernet i Vindafjord kommune.

| Hypotese  | Bekreftet?  |
|---|-------------|
| H8: <i>Sammenslåingen vil føre til at rettssikkerheten i det kommunale barnevernet blir styrket ved at en får flere ansatte med relevant fagutdanning og større fagmiljø.</i> | I stor grad |

Tabell 6.4 Rettssikkerhet argument

Rettssikkerheten i en kommune forutsetter at saksbehandlerne har relevant fagutdanning. Det er avgjørende for rettssikkerheten at innbyggerne får sine saker behandlet av nøytrale og kompetente saksbehandlere (Myrvold 2001:58). En utfordring for små kommuner er at de sliter med å rekruttere nødvendig fagkompetanse. Dette er spesielt viktig innen et så alvorlig område som barnevern. Det siste året før sammenslåingen (2005) hadde Ølen og Vindafjord hhv. 2 og 1,2 stillinger i barnevernet med fagutdanning. Det er en utfordring, ikke bare med tanke på manglende kompetanse og fagmiljø, men også habilitet. Etter sammenslåingen har kommunen 7,9 stillinger innen barnevernet som er besatt av personer med relevant fagutdanning. Barnevernet har også blitt sentralisert til et sted. Inntrykket etter intervjuene er at det har blitt et større og sterkere fagmiljø i barnevernet etter sammenslåingen. Det har også blitt mindre personavhengig. Tidligere var barnevernet særlig utsatt ved sykdom, permisjoner eller oppsigelser. Barnevernet har etter sammenslåingen blitt mer robust. Det er også en fordel for rettssikkerheten i kommunen at barnevernet rekker over et større område enn før. Det kan være en utfordring i små kommuner å ivareta saksbehandlerne habilitet. Det er ofte små forhold, og sannsynligheten for at saksbehandlere kjenner klienter er større enn i store kommuner. Det er også en fordel for habiliteten i barnevernet i Vindafjord at det er blitt flere ansatte. Terskelen for å melde seg inhabil er sannsynligvis lavere hvis det er flere ansatte. Ifølge flere informanter ligger det også an til at kommunen vil utvide barnevernet ved å inngå i interkommunalt samarbeid med Etne kommune. Det samlede inntrykket av barnevernet i Vindafjord er at det har fått større fagmiljø, blitt mindre personavhengig og er mer robust enn tidligere. Det taler for at rettssikkerheten i kommunen har blitt styrket og at H8 kan i stor grad bekreftes.

## Kommunen som samfunnsutvikler

Tabellen 7.5 viser gjengir hypotesene og oppsummerer funnene innen kommunen som samfunnsutvikler.

| Hypotese  | Resultat    |
|---|-------------|
| H9: <i>Sammenslåingen vil føre til at kommunen bruker mer ressurser på kultur.</i>                        | I noen grad |
| H10: <i>Sammenslåing vil føre til at kommunen blir bedre på næringslivsutvikling og –tilrettelegging.</i> | Ja          |

Tabell 6.5 Samfunnsutvikling argument

Kommunens rolle som samfunnsutvikler består av flere ansvarsområder. Ett av dem er å tilby sine innbyggere et godt kulturtilbud. Den siste innbyggerundersøkelsen gjennomført av DIFI (2013) avdekket at innbyggerne i store kommuner var mer fornøyd med kulturtilbudet i kommunen enn i små. En av kvalitetsindikatorerne i KOSTRA på det kommunale kulturtilbudet brukt, er netto driftsutgifter til kultursektoren. Etter sammenslåingen har kommunen brukt mer penger på kulturtilbudet, men det har tatt tid. De første årene etter sammenslåingen steg ikke utgiftene til kultursektoren noe særlig. Det er først i 2012 at kommunen passerte 10 millioner kroner. Driftsutgiftene i de gamle kommunene hadde ligget på rundt 8 millioner kroner tilsammen. Det er to årsaker til at veksten i driftsutgiftene til kulturtilbudet lot vente på seg. For det første ble ikke kommuneøkonomien merkbart bedre de første årene etter sammenslåingen. Det er først etter at økonomien ble merkbart bedre at kommunen har hatt mulighet til å satse mer på kulturtilbudet. Den andre årsaken er at kommunen etterhvert fikk konsesjonsmidlene for arbeidsgiveravgift. Det siste har blant annet gjort kommunen i stand til å ruste opp en del infrastruktur som idrettshaller og fotballbaner. Inntrykket etter intervjuene med informantene er likevel at kommunen fremdeles har en vei å gå når det gjelder kulturtilbudet i kommunen, blant annet når det gjelder koordinering. Det har ikke vært den store veksten i utgifter til kultursektoren, og den veksten som har vært kom ikke umiddelbart etter sammenslåingen. Det er derfor usikkerhet knyttet til om det er sammenslåingen som har forårsaket at kommunen bruker mer ressurser på kultur. H9 kan i liten grad bekreftes.

Et annet ansvarsområde som faller inn under kommunens samfunnsutviklingsrolle er å tilrettelegge for lokalt næringsliv. At kommunen evner å tilrettelegge for lokalt næringsliv avhenger blant annet av at kommunen innehar den rette kompetansen. Små kommuner har vist seg å slite mer med denne type rekruttering. H10 er basert på en forventning om at sammenslåingen vil føre til at kommunen i større grad evner å tiltrekke seg den type kompetanse, og bli bedre på næringslivsutvikling og –tilrettelegging. Den nye kommunen har

et mangfoldig næringsliv og en sterk industri, blant annet et stort skipsverft (Westcon). Kort tid etter sammenslåingen etablerte kommunen et felles tomteselskap med det lokale næringslivet, Vindafjord Tomteselskap. Målet med selskapet er å legge til rette for tomteutvikling, og øke folketallet og skaffe arbeidskraft til industrien. Inntrykket etter intervjuene er at etableringen ikke hadde kommet i stand uten sammenslåingen. Før sammenslåingen slet begge kommunene med å tilby nok tomter, og Vindafjord hadde netto fraflytting. Tomteselskapet gjør kommunen i stand til å koordinere bosetting i et mye større område sammen med industrien. Et annet virkemiddel for å tilrettelegge for lokalt næringsliv er en næringshage. Denne ble startet opp høsten 2013. Kommunen var med på å starte næringshagen før industrien tok over. Kommunen har også etablert en førstelinjetjeneste for næringslivstilretting i samarbeid med nevnte næringshage og nabokommunen Etne. I tillegg til at kommunen har fått etablert faste forum med industrien, virker det også som om kommunen har fått mer kompetanse på næringslivsutvikling. Det virker som om kommunen har blitt bedre på å tilrettelegge for det eksisterende næringslivet gjennom dialog og legge til rette for økt bosetting til eventuell arbeidskraft til næringslivet, og til å stimulere til nyetableringer blant annet gjennom en næringshage. H10 kan derfor i stor grad bekreftes.

## **6.4 Sammenfattende drøfting – Har sammenslåingen svart til forventningene?**

Tidligere i oppgaven ble det redegjort for hvilke forventninger som lå bak sammenslåingen. Har sammenslåingen hatt de effektene tilhengerne håpet på, og motstanderne fryktet? Det vil forsøkt besvart i de underliggende avsnittene.

### **Lokale forventninger**

Begge kommunene hadde før sammenslåingen en svært dårlig økonomi. Et av de fremste insentivene for ønsket om sammenslåingen var nettopp håpet om bedret økonomi. Den forhåpningen synes å ha blitt oppfylt. Ølen kommune hadde negativt driftsresultat før sammenslåingen og sto på ROBEK- lista. Gamle Vindafjord kommune hadde et driftsresultat som lå under hva Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anbefaler. De siste fem årene har imidlertid Vindafjord kommune hatt et driftsresultat

godt over hva TBU anbefaler (tre prosent). Det kan diskuteres hvorvidt bedringen i kommuneøkonomien skyldes sammenslåingen. I perioden etter sammenslåingen har antall kommuner som står på ROBEK- lista gått kraftig ned sammenlignet med tiden før sammenslåingen (Prop. 124. 2011:63). Det kan tyde på at økonomien i norske kommuner generelt har blitt bedre. Det kan dermed ikke utelukkes at kommuneøkonomien i de to kommunene hadde blitt bedre også uten sammenslåingen. Likefremt så har kommuneøkonomien blitt bedre. En årsak til at kommuneøkonomien har blitt bedre er at de kommunale einingene i større grad evner å holde budsjettene. I Ølen var det en tendens til at det ikke ble gjort. En annen årsak til at kommuneøkonomien har blitt bedre synes å være besparelsene på administrasjonssiden. Etter sammenslåingen kunne kommunen kutte 30 årsverk. En tredje årsak er at kommunen innførte allmenn eiendomsskatt etter sammenslåingen. Dette var også med på å forbedre økonomien i kommunen. Samlet sett så har økonomien i den nye kommunen gjort kommunen i stand til å engasjere seg i lokale prosjekt i større grad enn tidligere. Før sammenslåingen var det ikke stort rom for annet enn å levere de lovpålagte tjenestene. Kommunen har nå evnet å videreutvikle tjenestene og legge til rette for næringslivsutvikling og –tilrettelegging. Inntrykket etter intervjuene med informantene er at forhåpningen om at sammenslåingen ville føre til bedre økonomi er oppfylt.

Et sentralt argument blant sammenslåingsmotstanderne i den lokale sammenslåingsdebatten, dreide seg rundt de to kommunenes kraftaksjer. Motstanderne mente sammenslåingen skapte en urettferdighet ved at alle innbyggerne i den nye kommunen ville få glede av gamle Vindafjords aksjer i Haugaland Kraft, mens kun innbyggere i Ølen ville ha glede av kommunens tilhørighet til Skånevik Ølen Kraftlag. Flere informanter mener saken var en av hovedgrunnene til at det ble så tett i folkeavstemningen i gamle Vindafjord kommune. Forskjellen skyldes av at Haugaland kraft er et aksjeselskap, og Skånevik Ølen Kraftlag er et lutlag. Aksjeutbytte fra Haugaland kraft går til kommunekassen, mens overskuddet fra Skånevik Ølen Kraftlag går direkte til forbrukerne. Siden sistnevntes forsyningsområde går langs de gamle kommunegrensene får ikke innbyggerne i gamle Vindafjord kommune glede av kommunens tilhørighet til kraftlaget. Denne urettferdigheten har ikke blitt endret etter sammenslåingen.

Det ble i forkant av folkeavstemningen i Ølen og Vindafjord argumentert for at sammenslåingen var nødvendig for å sikre tjenestekvaliteten. Ønsket om bedre tjenester synes

å ha vært en sentral motivasjon for sammenslåingstilhengerne. Det er vanskelig å si hvorvidt tjenestene i kommunen har blitt bedre. Det har ikke blitt gjennomførte noen systematiske brukerundersøkelser av de kommunale tjenestene i kommunen. Brukerundersøkelser kunne sagt noe om hvordan innbyggeren opplever tjenestene før og etter sammenslåingen.

Inntrykket etter intervjuene med informantene er imidlertid at tjenestene i kommunen har blitt bedre. Blant annet har det vært gjennomført spesialisering av demensarbeidet i kommunen. Tidligere var dette fordelt på to sykehjem, nå er det sentralisert på et sykehjem i et forsøk på å skape et godt fagmiljø. Som tidligere nevnt i oppgaven virker det som det er skjedd lite endringer på de tre store tjenesteområdene; pleie og omsorg, grunnskole og barnehage. Barnehage tilbudet er bygget kraftig ut, men dette skyldes først og fremst satsing fra sentralt hold. Kommunen har på de tre store tjenestene opprettholdt en forholdsvis desentralisert struktur. At sammenslåingen skulle føre til omfattende sentralisering av tjenestetilbudet var et sentralt argument for sammenslåingsmotstanderne. Det synes ikke å ha blitt oppfylt med tanke på de tre store tjenestene i kommunen. Fremdeles har kommunen to sykehjem, ni grunnskoler og åtte barnehager spredt rundt i kommunen. Det har imidlertid vært gjennomført en del sentralisering på andre tjenesteområder som PPT, helsestasjoner og barnevern.

Inntrykket etter intervjuene med informantene er at der er på disse områdene behovet for felles kultur, fagmiljø og koordinering er størst. Spesielt på barnevernstjenestene virker det som om tjenestekvaliteten har økt med tanke på at det har blitt en større andel ansatte med fagutdanning og et større fagmiljø. Forhåpningen om bedre tjenester synes å ha blitt oppfylt. Samtidig har det vært en del sentralisering, men det har i stor grad vært på administrasjon og styring og enkelte tjenesteområder. Frykten for omfattende sentralisering av tjenester kan derfor bare sies å ha blitt delvis oppfylt. Fremdeles har de fleste bygdene i kommunen grunnskole og barnehage.

Et annen forventning som lå bak sammenslåingen var et ønske om å bygge en større og sterkere kommune. Med dette så mentes det en kommune som sto sterkere utad og hadde større handlekraft. Inntrykket etter arbeidet med oppgaven er at dette i stor grad har blitt oppfylt. Etter sammenslåingen virker det som om kommunen og ordføreren har en større tyngde utad.

Et argument som ble brukt av sammenslåingsmotstanderne var at sammenslåingsspørsmålet ble tatt opp for tidlig. En av informantene mente den gang at sammenslåinger, måtte og ville, bli avgjort fra sentralt hold. Informanten mente at det ville være feil og utsette innbyggerne



for flere sammenslåinger. Det er for tidlig å bekrefte eller avkrefte dette argumentet. Som nevnt i innledningen ser det ut som det ligger an til en omfattende kommunereform som kan føre til flere kommunesammenslåinger, frivillige eller tvungne. Hvorvidt Vindafjord i fremtiden må slå seg sammen med andre kommuner er også for tidlig å si noe om. Kommunen ble større etter sammenslåingen i 2006, men kanskje ikke stor nok til å slippe unna flere sammenslåinger.

## 7 Konklusjon

Det har vært få kommunesammenslåinger de siste årene, men det ser ut til at det i tiden fremover vil komme en rekke sammenslåinger. 14. mai i år presenterte kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner Kommunereformen. Reformen tar sikte på å endre kommunestrukturen i årene som kommer (Regjeringen.no 2014). Sammenslåingen mellom Ølen og Vindafjord i 2006 er et sjeldent tilfelle av en frivillig kommunesammenslåing de siste 20 årene. Jeg ønsket derfor å se på hvilke grunner som lå bak sammenslåingen, hvordan den ble gjennomført og hvilke effekter sammenslåingen har hatt. Det førte til følgende problemstillinger:

1. *Hvilke forventninger lå bak sammenslåingen i Ølen og Vindafjord?*
2. *Hvordan foregikk sammenslåingsprosessen i Ølen og Vindafjord?*
3. *Hvilken effekt har kommunesammenslåingen hatt?*

De viktigste årsakene til sammenslåingen mellom Ølen og Vindafjord var ønsket om bedre økonomi og sikre tjenestekvaliteten. Andre årsaker var ønsket om å få en større og sterkere kommune. Den lokale debatten i Ølen og Vindafjord hadde en del likheter med den debatten som føres nasjonalt rundt kommunesammenslåing. Blant annet argumenter om at en sammenslåing vil gi bedre tjenester. Den lokale debatten skilte seg likevel fra den nasjonale på en rekke punkter. Blant annet stod argumentet om at en sammenslåing ville gi bedre økonomi sentralt i den lokale debatten. Økonomiargumentet var lokalt også tett knyttet til ønsket om å sikre tjenestekvaliteten. Det ble hevdet at det ville være umulig å opprettholde tjenestekvaliteten med datidens kommuneøkonomi. Sammenslåingsmotstanderne lokalt argumenterte med at en sammenslåing ville medføre sentralisering av tjenestene, at sammenslåingsspørsmålet kom for tidlig og at sammenslåingen ville gi innbyggerne i Ølen glede av Vindafjords kraftaksjer uten at innbyggerne i Vindafjord fikk glede av Ølens kraftaksjer.

Selve sammenslåingsprosessen kjennetegnes av at den ble initiert, gjennomført og konsolidert lokalt. Kommunen fikk økonomisk støtte fra KRD, men styrte i stor grad prosessen selv. Det var et ønske lokalt om å styre prosessen selv, men samtidig uttrykte flere informanter skuffelse over manglende kunnskap og vilje til å løse problemer fra KRDs side.

Den fremste lærdommen informantene dro fra sammenslåingen var at den godt kunne vært gjennomført på kortere tid. Et grep som har vist seg å være vellykket er bruken av folkemøter og å ha en tett dialog med befolkningen underveis.

Det ble i oppgavens teorikapittel redegjort for relevante forskningsresultat rundt sammenhengen mellom kommunestørrelse og kommunen som lokaldemokrati, kommuneøkonomi, tjenesteprodusent, rettssikkerhet i kommunen og kommunen som samfunnsutvikler. Ut ifra det ble det fremmet en rekke hypoteser som ble testet opp mot empirien i oppgaven. Det ble avdekket at den politiske avstanden i kommunen ikke har økt i noen særlig grad. Mye av årsaken til det synes å være opprettelsen av grendeutvalg. Samtidig virker det som om kommunen har styrket sin systemkapasitet, dvs. at kommunen har fått et større lokalt handlingsrom. Videre viste undersøkelser at den lokale debatten i Vindafjord har utviklet seg lite etter sammenslåingen. Fremdeles er den lokale debatten preget av ”bygdepolitikk”.

Den største forskjellen på de gamle og den nye kommunen synes å være kommuneøkonomien. De gamle kommunene hadde en svak økonomi, mens den nye kommunen har en sterk økonomi. Det er vanskelig å avdekke om dette skyldes selve sammenslåingen eller andre forhold. Det som er klart er at kommunens driftsresultat er sterkere, og at kommunen har klart å flytte ressurser fra administrasjon og styring, til tjenesteproduksjon.

Den nye kommunen synes å ha utviklet seg på enkelte områder når det gjelder tjenesteproduksjon. Tjenester som PPT, barnevern og helsestasjoner har i stor grad blitt sentralisert til Ølen sentrum. Det har imidlertid vært lite sentralisering av de store tjenesteområdene pleie og omsorg, grunnskole og barnehage. Det virker heller ikke som om kommunen har opplevd noen reduksjon av kostnader til tjenesteproduksjonen. Dette skyldes først og fremst at tjenestene i dag er mer kostnadskrevende enn før sammenslåingen.

Det har vært en stor utvikling når det gjelder rettssikkerheten i det kommunale barnevernet. Barnevernet i de gamle kommunene hadde få ansatte, lite fagmiljø og var personavhengig. I den nye kommunen har barnevernet blitt sentralisert, antall ansatte med fagbakgrunn har økt og tjenesten har blitt mindre personavhengig.

Kommunen har blitt litt bedre på det kommunale kulturtilbudet. Tall fra KOSTRA viser at kommunen bruker mer på kultur nå enn hva de to gamle kommunene gjorde. Det er imidlertid vanskelig å si om denne utviklingen skyldes sammenslåingen. Det er først flere år etter sammenslåingen at utgiftene til kultursektoren har økt merkbart. Et område kommunen har hatt stor utvikling på er å utvikle og tilrettelegge for lokalt næringsliv. Kommunen har opprettet en rekke felles selskaper med det lokale næringslivet, og det virker som det er en tett dialog mellom kommunen og det lokale næringslivet.

Alt i alt virker det som om kommunen har oppnådd mange av de forventningene som lå bak sammenslåingen. Økonomien er bedre og tjenestekvaliteten er sikret. Det har vært en sentralisering av en del tjenester, spesielt administrasjon, men kommunen har fremdeles en desentralisert tjenestestruktur på de tre store tjenesteområdene.

Det er nå over åtte år siden sammenslåingen ble sluttført. Det synes å være lite rester igjen av de gamle kommunegrensene. Lærdommer andre kommuner kan trekke fra denne sammenslåingen er viktigheten av en tett dialog med sine innbyggere og gode lokale prosesser.

# Litteraturliste

Aarbakk, Knut (2010). "*For lite attractive kommuner*". Leserinnlegg i Aftenposten 20.09.2010.

<http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/article3818819.ece>

[Lest 22.01.14]

Aas, Eline, Dag Fjeld Edvardsen og Finn R. Førsund (2000). "*Effektivitet i pleie- og Omsorgssektoren*". Rapport 2/2000. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

Andersen, Svein (2006). "*Aktiv informantintervjuing*". Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift 22:278-298.

Adcock, Robert and David Collier. (2001). "*Measurement validity: A shared standard for qualitative and quantitative research*", American political science review 95: 529-546.

Baldersheim, Harald og Lawrence (Rose 2003). «*Kampen om kommunen: Foran et nytt kommunalt hamskifte?*». Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 2003:03.

Berge, Marit Kjersti (2006). "*Ølen og Vindafford – En vellykket kommunesammenslåing? En analyse av drivkrefter og motkrefter*". Masteroppgave I Endringsledelse. Universitetet I Stavanger.

Berry, Jeffrey M. (2002). "*Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing*", PS: Political Science and Politics 35:4, 679-682

Bjørklund, Tor og Jo Saglie (2009). *Ensaksdeltakelse: Om underskriftskampanjer og politikerkontakt*. Kap 9 i Jo Saglie(red). Det nære demokratiet. Oslo: Abstrakt forlag

Blåkå, Sara, Jan Erling Klausen, Trine Myrvold, Helge Renå, Marte Winsvold og Hilde Zeiner (2013). "*Framtidens kommune – kriterier for politisk oppslutning*." 2013:21.

Blindheim, Anne Marte (2014). "*Dette er en velferdsreform*". Dagbladet.

[http://m.db.no/2014/04/19/nyheter/politikk/samfunn/hoyre/jan\\_tore\\_sanner/32778183/](http://m.db.no/2014/04/19/nyheter/politikk/samfunn/hoyre/jan_tore_sanner/32778183/)

[Lest 24.04.14]

- Brandtzæg, Bent A. Lise Christoffersen, Cæcilie Riis og Henning Sunde (2004).  
”Gjennomføring av kommunesammenslutninger – følgeevaluering”. .Prosjektnummer:  
2004/106091. Asplan Viak AS
- Brandtzæg, Bent Aslak (2009). ”Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008 –  
Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund”. TF-rapport nr. 258.  
Telemarksforskning
- Bryman, Allan (2004). ”*Social Research Methods*”. Oxford: Oxford University Press
- Dahl, Robert A. (1967). ”The City and the Future of Democracy”. *American Political Science Review* 61:953-970
- Dahl, Robert A. og Edward R. Tufte (1973). ”*Size and democracy*”. Stanford University  
press.
- Deloitte (2012). ”*Barnevernet i små kommuner – status og utfordringer*”. Kommunenes  
Sentralforbund.
- DIFI (2013). ”*Innbyggerundersøkelsen*”. Direktoratet for forvaltning og IKT
- Dølvik, Tor (2006). ” *Kompetanseutfordringer i kommunene. Strukturelle forskjeller og  
lokale opplevelser*”. Rapport R5472. Agenda utredning og utvikling.
- ECON (2008). ”*Rekruttering og arbeidskraft i kommunene- en kunnskapsstatus*”. Rapport  
2008:128. Econ Pöyry
- Fimreite, Anne Lise (2003). »*Velfersstat og lokaldemokrati – Uforenelige størrelser?*». Norsk  
statsvitenskapelig tidsskrift 2003:03.
- Gerring, John (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge  
University Press
- Goldstein, Kenneth (2002). ”*Getting in the Door: Sampling and Completing Elite  
Interviews*”, *PS: Political Science and Politics* 35:4, 669-672
- Hagen, Terje og Rune Sørensen (2006). ”*Kommunal organisering: effektivitet, styring og  
demokrati*”. Oslo: Universitetsforlaget

Hansen, Tore (red) (2003). *"Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme – Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag"*. NIBR- rapport 2003:10. Norsk institutt for by- og regionsforskning.

Hellevik, Ottar (2002). *"Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap"*. Oslo: Universitetsforlaget

Hjelmbrekke, Sigbjørn, Knut Løyland, Geir Møller og Ingvild Vardheim (2011). *"Kostnader og kvalitet i pleie- og omsorgstjenesten"*. TF-rapport nr. 280. Telemarksforskning

Helsenorge (2014). *"Kvalitet i helsetjenesten – oversikt over indikatorer"*. Helsedirektoratet  
<<https://helsenorge.no/Helsetjenester/Sider/Kvalitet-i-helsetjenesten.aspx>>  
[Lest 02.04.2014]

Inndelingslova. Lov av 01.01.2002. Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser.

Jacobsen, Dag Ingvar og Kjersti Helene Schønning Holtskog (2013). *"Nærhetseffekten – kommunal service, kommunestørrelse og ny teknologi"*. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 2013:4.

George, Alexander L. og Andrew Bennett (2005). *"Case Studies and Theory Development in the Social Sciences"*. Cambridge. MA: MIT Press

Karlsen, Rune (2009). *"Nasjonalt fokus i lokalvalgkamp? Om velgernes lokalpolitiske mediemiks"* Kap 6 i Jo Saglie (red). Det nære demokratiet. Oslo: Abstrakt forlag

King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press

Klausen, Jan Erling og Dag Christensen (2006). *"Innbyggerinitiativ og lokaldemokrati"*. Vedlegg 2 til NOU 2006:7 *"Det lokale folkestyret i endring?"*. Oslo: Departementenes servicesenter

Kommuneinndelingskomiteen (1952). *"Om en revisjon av den kommunale inndeling m.v. Prinsipielle retningslinjer"* Oslo : Justis- og politidepartementet

KRD (2013). *"Om kommunenes inntektssystem"*. Kommunal- og regionaldepartementet  
<http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Kommuneoekonomi/Inntektssyste>

met%20div/Inntektssystemet for kommunene.pdf

[Lest 22.01.14]

Larsen, Michael Sjøgaard, Hanna Bjørnøy Sommersel og Stinna Vestergaard (2013). ”*Kvalitet i barnehager I skandinavisk forskning 2006-2011 - En systematisk forskningskartlegging.*” Institut for Uddannelse og Pædagogik Aarhus Universitet.

Laudal, Thomas og Jon Moxnes Steineke (2001). ”*Etne, Ølen og Vindafjord kommune: Reduserte kostnader og bedre tjenester gjennom samarbeid / sammenslåing*”. Rapport RF – 2001/288. Rogalandsforskning

Lund, Thorleif (2002): ”*Metodologiske prinsipper og referanserammer*”, i ”*Innføring i forskningsmetodologi*”. Oslo: Unipub

Madsen, Einar Lier og Torunn Lauvdal (2000). ”*Kommunene og kvalitetsutvikling i skolen*”. NF-rapport nr.: 5/2000. Nordlandsforskning.

Manheim, Jarol B. m. fl. (2006). ”*Empirical Political Analysis*”. New York: Pearson Longman

Myrvold, Trine Monica (2001). ”*Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet*”. Prosjektrapport 2001:01. Norsk institutt for by- og regionforskning.

NOU 1992:15: *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*

NRK (2013a). «*Valg 2013:Valgstudio*». 04.09.13.

<http://tv.nrk.no/serie/valg-2013-tv/nnfa80003713/04-09-2013#t=53s>

NRK (2013b). «*Aktuelt*». 24.09.13

<http://tv.nrk.no/serie/aktuelt-tv/nnfa50092413/24-09-2013#t=15m47s>

NRK (2014). ”*Mangel på fagfolk*” Nyhetsinnslag kveldsnytt 07.01.14

<http://tv.nrk.no/serie/kveldsnytt/nnfa23010714/07-01-2014#t=4m8s>

NTB (2011). ”*Erna Solberg gir regjeringen skylden for manglende kommunesammenslåinger*”.

<http://www.tv2.no/a/3814192>

[Lest 20.01.14]



NTB (2012). *"Milliarder å spare på kommunesammenslåinger"*.

<http://www.adressa.no/nyheter/okonomi/article3265991.ece>

[Lest 22.01.14]

Offerdal, Audun (2003). «*Politisk deltakelse - er den så nøye da?*». Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 2003:03.

Østerud, Øyvind (2007). *"Statsvitenskap: Innføring i politisk analyse"*. Oslo: Universitetsforlaget

Politisk plattform (2013). *"Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet"*.

Pollitt, Christopher og Gert Bouckaert (1995). *"Defining Quality"*. Kap. 1 i Christopher Pollitt og Gert Bouckaert (red.): *Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases, and Commentary*. Lnd.: Sage Publications

Regjeringen.no (2014). *"Kommunereform for fremtidens velferd"*. Pressemelding 14.05.2014. Kommunal- og moderniseringsdepartementet

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/pressemeldinger/pressemeldinger/2014/Kommunereform-for-fremtidens-velferd.html?id=759493>

[Lest 15.05.14]

Risan, Lars og Hilde Zeiner (2012). *"Overordnet planlegging og akademisk kompetanse i norske kommuner"*. NIBR- rapport 2012:6. Norsk institutt for by- og regionforskning.

Rose, Lawrence (2013). *"En tur gjennom kommunestrukturens landskap: Hvorfor fører den hen?"*. Utkast til et kapittel i Jill Beth Otterlei og Leif Kristian Monsen (red).

*"Lokaldemokrati, valg og velferd."* Trondheim: Tapir Forlag

Rose, Lawrence og Per Arnt Pettersen (2009). *Lokaldemokratiets grunnvoll: Innbyggernes politiske interesse og kompetanse*. Kap 11 i Jo Saglie(red). Det nære demokratiet. Oslo: Abstrakt forlag

Sandvik, Siv (2014). *"Skudd for baugen for Sanners prestisjeprojekt"*. NRK 25.02.14

<http://www.nrk.no/norge/sanner-om-kommune-nei-1.11567320>

[Lest 26.02.14]

SSB (2014). *"Kommune- Stat- Rapportering"*. Statistisk Sentralbyrå.

<http://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra>

[Lest 20.02.14]

St.prp. nr. 64 (2003-2004). *"Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005 (kommuneproposisjonen)"*. Kommunal og moderniseringsdepartementet

St.prp. nr. 146 (2012-2013). *"Kommuneproposisjonen 2014"*. Kommunal og moderniseringsdepartementet

Sørensen, Rune (2004). *"Frivillige kommunesammenslåinger – en vakker, men håpløs ide?"*. Samfunnspeilet 2/2004.

<http://www.ssb.no/a/samfunnsspeilet/utg/200402/ssp.pdf>

[Lest 10.02.2014]

Toppe, Kjersti (2013). *"Større kommuner gjer mindre demokrati."* 25.09.2013. Bergens Tidene.

[http://www.bt.no/meninger/debatt/Storre-kommunar-gjer-mindre-demokrati-2973385.html#.Uz6Nm\\_1\\_v4s](http://www.bt.no/meninger/debatt/Storre-kommunar-gjer-mindre-demokrati-2973385.html#.Uz6Nm_1_v4s)

[Lest 20.04.2014]

Utdanningsdirektoratet (2011). *"Små kommuner og skoleeierrollen"*. Temanotat 2011:1

[http://www.udir.no/Upload/Rapporter/2011/5/sma\\_kommuner.pdf?epslanguage=no](http://www.udir.no/Upload/Rapporter/2011/5/sma_kommuner.pdf?epslanguage=no)

[Lest 25.04.14]

Vabo, Signy (2014). *"Delrapport fra ekspertutvalg- Kriterier for god kommunestruktur"*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Vegstein, Lars Unar Størdal (2014). *"Samler seg bak Sanner"*. Klassekampen.

<http://www.klassekampen.no/article/20140108/ARTICLE/140109969>

[Lest 20.04.2014]

# Vedlegg

## Vedlegg 1. Intensjonsplan



### INTENSJONSPLAN

( vedteken av kommunestyra i Ølen og Vindafjord 16.06.02)

#### Innleiing:

Dei to kommunestyra inviterer innbyggjarane til å ta standpunkt til om dei to kommunane skal slåast saman til ein kommune. Dersom det er fleirtal for dette i begge kommunane vil kommunestyra følgje veljarane sitt råd og søkje om å få slå kommunane samam frå 01.01.06.

I ein ny kommune vil sjølvstend eit nytt kommunestyre bestemme. Avgjersler om organisering av den nye kommunen frå første dagen vil bli gjort av dei kommunestyra som blir valde hausten 2003. Dei to kommunestyra som inviterer til folkerøysting, har likevel vorte samde om følgjande intensjonar for ein ny kommune.

#### 1. Mål for kommunesamanslåinga:

Hovudmål:

- Sikre ein livskraftig distriktskommune på Indre Haugalandet.

Delmål:

- Styrke grunnlaget for samordna næringsutvikling og kulturliv i distriktet.

- Sikre og videreutvikle kvalitet i tenestene til innbyggjarane gjennom eit breitt fagleg miljø i tenesteytande einingar.
- Skape grunnlag for kostnadseffektive tenester ut frå tilgjengelege økonomiske ressursar.
- Tale utad med større styrke og ei felles røyst.
- Vere ein utviklande og attraktiv arbeidsplass for dei tilsette.

## 2. Kommunesenter:

Kommunestyra går inn for at kommunesentert vert Ølen. Kommunestyra legg til grunn at dette på sikt vil tene alle deler av den nye kommunen. Av distriktpolitiske omsyn er det viktig å velje eit kommunesenter som kan ha utviklingspotensiale i konkurranse med andre sentra i regionen.

## 3. Kommunenamn:

Kommunestyra går inn for at kommunenamnet vert Vindafjord. Dette vert lagt fram for departementet til godkjenning.

## 4. Kva skal kommunesenteret innehalde:

Kommunesenteret skal innehalde kontor til ordførar, og rådmann med stab. Kommunestyra legg vidare til grunn at eksisterande kommunal bygningsmasse i Vindafjord og Ølen skal nyttast så langt det er praktisk og økonomisk mogeleg. Ut over dette ønskjer ikkje kommunestyra på dette tidspunktet å gå i detaljar kring fordeling av funksjonar og arbeidsplassar.

## 5. Prinsipp for organisering av den nye kommunen.

Både for den politiske – og den administrative strukturen er målet å lage ein enkel og kostnadseffektiv organisasjon. Strukturane kan bli annleis enn slik dei er i dei to kommunane i dag. Det vert på dette tidspunkt ikkje lagt ytterlegare føringar på utforming av strukturane. Kommunestyra som vert valde hausten 2003 tek endeleg avgjerd kring desse.

6. Tilsette:

Ei av målsetjingane med kommunesamanslåinga er å redusere kostnadane. Medarbeidarar som evt. åtte bli overtallige vil kommunestyra freiste å løyse gjennom omplassering og naturleg avgang.

7. Bruk av disponibel formue frå dei to kommunane

Disponibel formue frå dei to kommunane skal disponerast av det nye kommunestyret til beste for innbyggjarane i den nye kommunen. Hovudprinsippet er at aksjeposten i Haugaland Kraft ikkje skal realiserast. I åra fram til ei samanslåing skal dei to kommunane orientere kvarandre gjennom styringsgruppa om aktuelle investeringsprosjekt som kommunane arbeider med. Dette gjeld prosjekt med ei kostnadsramme over kr. 1 mill., og før prosjekta evt. Er vedtatt av kommunestyret. Første gong gjeld dette for budsjettåret 2004.

8. Rådgjevande folkerøysting.

Kommunestyra vil følgje dei råd som blir gitt med simpelt fleirtal i dei to kommunane i folkerøystinga.

## Vedlegg 2. Intervjuguide

### Intervjuguide

- Innledning
  - Hvilken rolle har du spilt i sammenslåingsprosessen? Før, under og evt. etter
- Forut for sammenslåingen
  - Hva var de viktigste argumentene for kommunesammenslåing?
    - Har disse slått til? Har økonomien blitt bedre?
    - Vil du si kommunen har blitt mer ”livskraftig”? Utdyp
  - Hva vil du si var de største bekymringene hos politikere og befolkning knyttet til en kommunesammenslåing?
    - Vil du si disse har blitt realisert?
  - Fordelingskonflikter fremdeles mellom de gamle kommunene?
    - Dukker det opp konflikter når det gjelder lokalisering av nye tjenester? Oppussing av infrastruktur osv?
  - Hva var avgjørende for at det ble flertall for sammenslåing i folkeavstemningene?
  - Et av delmålene i kommunens intensjonsplan var å ”styrke grunnlaget for samordan næringsutvikling og kulturliv i distriktet”
    - Føler du at dere har nådd dette målet?
    - Et annet var ”å tale utad med større styrke og ei felles røyst”  
Mener du at kommunen har blitt mer synlig?
  - Var det noe dere i administrasjonen fryktet ved sammenslåing?
- Demokrati
  - Opplevs det politiske engasjementet som svekket eller styrket etter sammenslåingen?
    - Evt. Har dere gjort noen tiltak for å sikre politisk engasjement i kommunen?
  - Vil du si at sammenslåingen har påvirket valgdeltakelsen i kommunen?

- I hvilken grad vil du si at kommunestyredebattene dreier seg rundt politiske saker og ikke ”bygdesaker”?

- Aktører

- Hvilken rolle spilte administrasjonen i de to kommunene i sammenslåingsprosessen?
- Hvordan var dialogen med befolkningen?
  - Evt. Hva kom frem i denne dialogen?
- Hvilken rolle spilte politisk ledelse?
- Hvilken rolle spilte staten ved KRD?
  - Mtp. Tilskudd, kompetanse osv.
- Hvilken rolle spilte fylkesmannen?
- Ble det brukt eksterne aktører?
  - Hvilken rolle spilte isåfall disse?
  - Kontaktet dere for eksempel KS for støtte?
- Har kommunen en dialoggruppe hvor man diskuterer KOSTRA data?

- Gjennomføring

- Hva var de største utfordringene i sammenslåingsperioden 2003-06 ?
- Var det noen bestemte fallgruver dere aktivt jobbet for å styre unna?
- Dro dere lærdom av tidligere sammenslåinger?
- Oppsto det noen uventede utfordringer?

- Økonomi

- Hvordan har økonomien i kommunen utviklet seg etter sammenslåingen?
- I hvilken grad har sammenslåingen gitt noen form for stordriftsfordeler?
- Var det noen form for nedbemanning?
  - Var dette noe som møtte motstand hos ansatte i kommunene?
  - Hva mener du skal til for å nå mål om bedre kommuneøkonomi ved en sammenslåing?

- ”Robusthet”
  - Opplever du at kommunen etter sammenslåingen har blitt mer ”robust” til å takle kommunale oppgaver?
  - Er kommunen etter din mening etter sammenslåingen i bedre stand til å imøtekomme lokalt næringsliv?
  - Er kommunen etter ditt syn bedre rustet til å delta i regional planlegging?
  - Har kommunen etter ditt syn blitt styrket i forhold til fylke og stat?
  
- Tjenester
  - Hvordan vil du si sammenslåingen har påvirket det kommunale tjenestetilbudet?
  - Har sammenslåingen medført en sentralisering av tjenestetilbudet i kommunen?
    - For eksempel pleie, skole, omsorg, tekniske tjenester osv
  - Gjennomfører kommunen brukerundersøkelser av tjenestetilbud og hva hvilken utvikling viser isåfall disse?
  - Mener du spesialiseringen har gitt en større bredde i det kommunale tjenestetilbudet?
    - Har kommunen fått større spesialkompetanse innenfor fagområder som helse, omsorg, teknisk osv.
  - Kan du si noe om hvordan kommunesammenslåingen har påvirket dekningsgraden for kommunale tjenester som skole, helse og omsorg?
  - Vil du si at tjenestene har blitt rimeligere å produsere enn før kommunesammenslåingen?
  - I hvilken grad har det blitt lettere å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft?
    - Spesielt sivilingeniører, jurister
  - Har sammenslåingen etter din mening i større grad enn før bidratt til å etablere fagmiljø?
  
- Rettsikkerhet
  - Vil du si at rettsvernet har blitt styrket etter sammenslåingen?
    - Har dere økt antall ansatte? Sentralisert?
    - Er det blitt mindre personavhengig?



- Var økt rettssikkerhet et mål bak sammenslåingen?
  - Med tanke på at kommunen besitter den rette kompetansen, effektivitet og upartiskhet kjennetegner saksbehandlingen osv.
  - Vil du si at rettssikkerheten har blitt styrket eller svekket etter sammenslåingen?
- Hvordan vil du si at sammenslåingen har påvirket behandlingen av byggesaker osv?

- Oppsummering

- Alt i alt vil du betegne sammenslåingen som vellykket?
- Dro dere noen lærdommer dere vil kunne dele med andre som skal gjennomføre en sammenslåing?
- Noe annet du vil trekke frem ved sammenslåingen?
- Noe dere ville gjort annerledes?

### **Vedlegg 3. Liste over informanter**

| <b>Informant</b> | <b>Stilling</b>                   | <b>Dato intervjuet</b> |
|------------------|-----------------------------------|------------------------|
| 1                | Informant i kommuneadministrasjon | 14.01.2014             |
| 2                | Informant i kommuneadministrasjon | 04.02.2014             |
| 3                | Informant i kommuneadministrasjon | 12.03.2014             |
| 4                | Informant i politisk ledelse      | 11.03.2014             |
| 5                | Informant i politisk ledelse      | 21.02.2014             |
| 6                | Informant i lokalmedia            | 04.03.2014             |